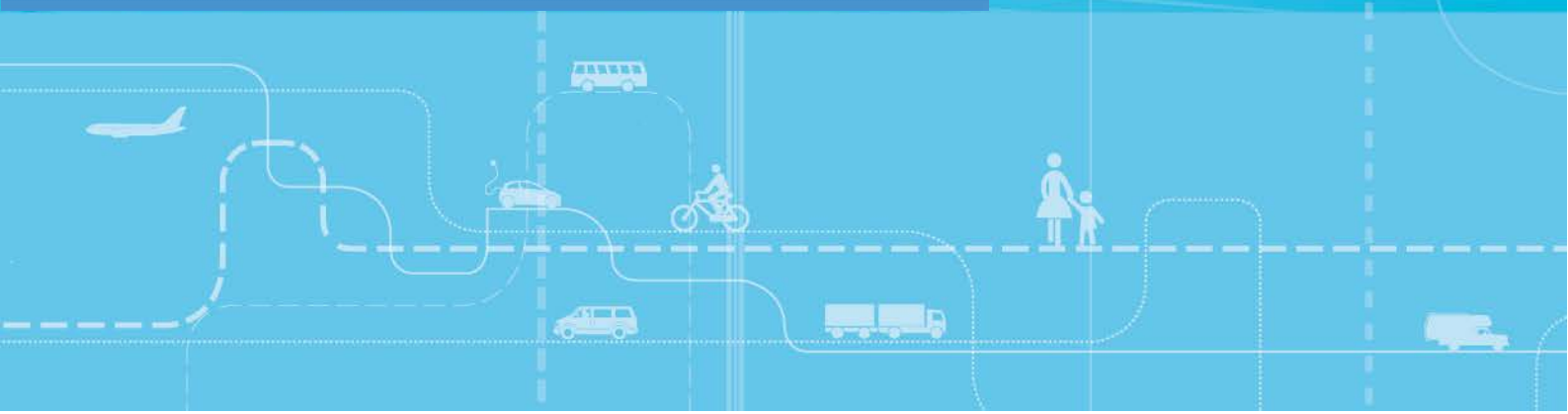


Hvordan kan Ruter arbeide med trafiksikkerhet?

En kvalitativ undersøkelse



Hvordan kan Ruter arbeide med trafiksikkerhet?

En kvalitativ undersøkelse

Tor-Olav Nævestad

Ross O. Phillips

Vibeke Milch

Forsidebilde: Shutterstock

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Hvordan kan Ruter arbeide med trafikksikkerhet?

Title: How can Ruter work with traffic safety

Forfattere: Tor-Olav Nævestad, Ross O Phillips, Vibeke Milch

Authors: Tor-Olav Nævestad, Ross O Phillips Vibeke Milch

Dato: 06.2019

Date: 06.2019

TØI-rapport: 1709/2019

TØI Report: 1709/2019

Sider: 43

Pages: 43

ISSN elektronisk: 2535-5104

ISSN: 2535-5104

ISBN elektronisk: 978-82-480-2250-3

ISBN Electronic: 978-82-480-2250-3

Finansieringskilde: Ruter AS

Financed by: Ruter AS

Prosjekt: 4748 – Ruter TS

Project: 4748 – Ruter TS

Prosjektleder: Ross O Phillips

Project Manager: Ross O Phillips

Kvalitetsansvarlig: Trine Dale

Quality Manager: Trine Dale

Fagfelt: 24 System og kultur

Research Area: 24 Systems and Culture

Emneord: Markedsorientert
Trafikksikkerhet
Trafikksikkerhetsanalyse

Keyword(s): Market orientated
Traffic Safety
Traffic safety analysis

Sammendrag: I tråd med Ruters visjon om null drepte og hardt skadde i trafikken, ser denne rapporten på hvordan Ruter arbeider med trafikksikkerhet i dag, med sikte på identifisering av eventuelle forbedringsmuligheter. Resultater fra fokusgrupper med ledere og ansatte i Ruter, og intervjuer med representanter for Ruters operatører og samarbeidsparter, tyder på at Ruters arbeid med trafikksikkerhet bør systematiseres i større grad enn det som er tilfelle i dag. Dette vil øke (i) synligheten av valgene som tas mellom trafikksikkerhet og andre viktige samfunns mål, (ii) forståelse av hvordan man skal oppnå nullvisjonen i praksis. Ruter er godt stilt til å se helheten i mobilitetssystemet som de er en sentral del av, og til å analysere hvordan ulike komponenter interagerer og påvirker trafikksikkerhet. Ruter påvirker operatørenes arbeid med trafikksikkerhet, og er en «ledestjerne» for passasjerer som vil rapportere inn hendelser. Ruter har derfor en viktig rolle i arbeidet med å nå nullvisjonen.

Summary: In line with Ruter's vision of zero killed and seriously injured in traffic, this report looks at how Ruter work with traffic safety today, with the aim of identifying potential areas for improvement. Results from focus groups with managers and staff in Ruter, and interviews with representatives for Ruter's operators and collaborators, imply that Ruter's work with traffic safety should be made systematic to a greater degree than is the case today. This would increase (i) the visibility of choices taken between traffic safety and other valued societal goals, and (ii) understanding of how to achieve Vision Zero in practice. Ruter er well placed to see the whole mobility system, which they are a central part of, and to analyse how different components interact and influence traffic safety. Ruter influence the operator's work with traffic safety, and are a "leading star" for passengers who want to report in incidents. Ruter have, therefore, an important role in achievement of Vision Zero.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, N-0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Bakgrunnen for rapporten er et ønske fra Ruter om å øke egen kompetanse om og bevissthet rundt arbeidet med trafikkssikkerhet. Dette prosjektet er en bestilling av en «tredjepartsvurdering» av Ruters arbeid med trafikkssikkerhet i dag, med tanke på identifisering av forbedringsområder for fremtiden. Prosjektet ble gjennomført i perioden fra april til mai 2019.

Vi vil gjerne takke vår kontaktperson hos Ruter, Terje Falch, og andre i Ruters ressursgruppe for et godt samarbeid i dette prosjektet. En stor takk rettes også til alle intervjudeltakerne fra både Ruter og Ruters samarbeidsparter. Disse personene kan ikke nevnes på grunn av behov for anonymitet.

Prosjektleder hos TØI har vært Ross Phillips. Han har hatt hovedansvaret for samordning av forskningsarbeidet, og kapitlene 1, 2, 3 og 7. Tor-Olav Nævestad har hatt hovedansvaret for kapitlene 5, 6, 7 og 8. Vibeke Milch har hatt hovedansvaret for kapittel 4. Alle tre forskere har vært til stede på gruppeintervjuene, og Nævestad og Milch har gjennomført de fleste av intervjuene med «eksterne» ressurspersoner. Trine Dale har kvalitetssikret rapporten. Trude Rømming har forberedt rapporten for publisering.

Oslo, september 2019

Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
Direktør

Trine Dale
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Hovedmål og delmål.....	1
1.3	Rapportens struktur.....	2
2	Metode	3
2.1	Analytisk tilnærming.....	3
2.2	Hvordan kan Ruter påvirke trafikksikkerhet?.....	3
2.3	Ruter er del av et sosioteknisk system.....	3
2.4	Kartlegging av dagens system.....	4
2.5	Identifisering av forbedringspotensialet.....	5
3	Oversikt over Ruters aktiviteter	6
4	Ruter og andre organisasjoner som påvirker trafikksikkerhet	8
4.1	Tidligere studier om hvordan trafikksikkerhet påvirkes i samarbeid.....	8
4.2	Hvordan Ruter påvirker trafikksikkerhet gjennom samhandling med nøkkelaktører som påvirker trafikksystemet.....	9
4.3	Resultater fra fokusgruppene og intervjuene.....	11
5	Trafikksikkerhet hos Ruter i dag	14
5.1	Innledning.....	14
5.2	Ikke juridisk ansvar for trafikksikkerhet.....	14
5.3	Vegtrafikkloven er et godt nok trafikksikkerhetskrav.....	15
5.4	Reaktiv og hendelsesbasert trafikksikkerhetsstyring.....	15
5.5	Konflikter og prioriteringer mellom trafikksikkerhet og andre hensyn.....	16
5.6	Hva er trafikksikkerhet i Ruter og hvem jobber med det?.....	17
5.7	Ruters mellomposisjon (Ruter setter premisser og blir satt premisser for).....	18
6	Ruter og operatørene	20
6.1	Innledning.....	20
6.2	Styring av sikkerhet hos operatørene.....	20
6.3	Relasjonen til Ruter.....	23
6.4	Ruters ansvar for trafikksikkerhet.....	26
7	Ruter og de reisende	28
7.1	Innledning.....	28
7.2	Funn fra intervjuer.....	28
8	Oppsummering, konklusjon og anbefalinger	31
8.1	Ruters arbeid med trafikksikkerhet.....	32
8.2	Ruter og trafikksikkerhet hos operatørene.....	33
8.3	Ruter og de reisende:.....	36
8.4	Samarbeid med andre aktører om trafikksikkerhet.....	36
9	Referanser	38
	Vedlegg 1	40
	Vedlegg 2	43

Sammendrag

Hvordan kan Ruter arbeide med trafikkikkerhet? En kvalitativ undersøkelse

TØI rapport 1709/2019

Forfattere: Tor-Olav Navestad, Ross O Phillips, Vibeke Milch
Oslo 2019, 43 sider

I sitt arbeid med å produsere kollektivtrafikk, må Ruter forholde seg til et stort og omfattende mobilitetssystem der viktige samfunns mål ofte er i konflikt, og der det er nødvendig å gjøre avveininger mellom trafikkikkerhet, miljø og framkommelighet. Resultater fra fokusgrupper med ledere og ansatte i Ruter, og intervjuer med representanter for Ruters operatører og samarbeidsparter, tyder på at Ruters arbeid med trafikkikkerhet bør systematiseres i større grad enn det som er tilfelle i dag. Dette vil føre til en bevisstgjøring og kvalitetssikring av de valgene som tas mellom trafikkikkerhet og andre viktige samfunns mål. En viktig årsak til manglende systematisering i dag synes å være «ansvarspulverisering», det vil si at ansvaret for trafikkikkerhet er delt blant flere aktører i mobilitetssystemet som Ruter er en del av, og at det formelle ansvaret for trafikkikkerhet ligger hos andre aktører. Manglende systematisering av Ruters arbeid med trafikkikkerhet har flere implikasjoner, blant annet manglende forståelse av hvordan man skal oppnå nullvisjonen i praksis, og at eksterne parter har inntrykk av at Ruter ikke jobber konkret med trafikkikkerhet. Ruter er godt stilt til å se helheten i mobilitetssystemet som de er en sentral del av, og til å analysere hvordan ulike komponenter interagerer og påvirker trafikkikkerhet. Ruter har også en viktig påvirkning på operatørens arbeid med trafikkikkerhet, og er en «ledestjerne» for passasjerer som vil rapportere inn hendelser. Disse og andre aspekter ved Ruters rolle i mobilitetssystemet tyder på at Ruter kan spille en viktig rolle i arbeidet med å nå nullvisjonen.

Ruter har overordnet ansvar for kollektivtransporttilbudet i Oslo og Akershus. Selv om de ikke har formelt ansvar for trafikkikkerhet, er det flere forhold ved Ruters virksomhet og beslutninger som påvirker trafikkikkerheten. I tråd med Ruters visjon om null drepte og hardt skadde i trafikken, ser denne rapporten på hvordan Ruter arbeider med trafikkikkerhet i dag, med sikte på identifisering av eventuelle forbedringsmuligheter.

For å undersøke dette, har vi gjennomført:

- 1) Tre fokusgruppeintervjuer med et utvalg på 11 ledere, mellomledere og ansatte fra Ruter, og
- 2) Individuelle intervjuer med representanter fra fire operatører og ni andre eksterne aktører som Ruter samarbeider med i planlegging og drift av kollektivtransporttilbudet.

I intervjuene har vi undersøkt fire potensielle måter som Ruter kan påvirke trafikkikkerhet på;

- Samspill med andre nøkkelaktører som påvirker mobilitetssystemet
- Ruters egen sikkerhetsstyring og sikkerhetskultur
- Anbudsprosessen og samarbeidet med operatørene
- Informasjon til og fra de reisende.

Kartleggingen av systemet som Ruter påvirker har tatt utgangspunkt i de fire områdene over. Forbedringspotensialet er identifisert gjennom to analytiske grep; 1) Analyse av Ruters aktiviteter i de fire områdene over, basert på svarene fra fokusgruppedeltakerne og intervjurespondentene, sett i lys av vår kunnskap om sikkerhetsstyring i transport og styring av sikkerhet i samarbeid, og 2) Analyse av forbedringsforslag foreslått av deltakerne og respondentene, basert på vår kunnskap om god praksis for sikkerhetsstyring.

Oversikt over Ruters aktiviteter

Ruter eies av, og utfører et leveranseoppdrag for Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Ruters mandat er beskrevet i en leveranseavtale, som legger føringer for hvordan oppdraget skal gjennomføres. Når det gjelder trafikk sikkerhet, står det at Ruter skal bidra til å realisere nullvisjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken. Herunder legges det til grunn at Ruter skal følge med på ulykkesutviklingen, melde fra om behov for tiltak, samt bidra til nullvisjonen gjennom informasjonsarbeid til publikum og til egne operatører. Ut over dette inneholder ikke dokumentet noen ytterligere beskrivelse eller spesifisering av hvordan målet skal nås, eller hvilke virkemidler som skal brukes.

Ruter har ca. 250 ansatte som er involvert i et mangfold av aktiviteter; fra oppfølging av daglig drift av rutetilbudet (f. eks. digitale tjenester, drift av kundesenter, Informasjon og samordningsentral, ruteplanlegging og oppfølging av kontrakter) til langsiktig planlegging av nye mobilitetstjenester, infrastrukturtiltak, krav og utforming av materiell, og beredskapstiltak. Ruters administrative aktiviteter er ordnet etter bestillinger fra eierne i form av vedtekter og leveranseavtalene som legger føringer for hva Ruter skal gjøre.

Aktivitetene er også skapt av rammebetingelsene og det økonomiske tilskuddet som Ruter får. En viktig del av Ruters aktiviteter er markedsanalyse og utforming av kontrakter for drift av tjenester for å møte markedets behov.

Ruters aktiviteter vil kunne påvirke trafikk sikkerhet på mange måter, for eksempel mellom kontrakter og annen kommunikasjon med operatørene, informasjon til de reisende, eller i ivaretagelse av trafikk sikkerhet i planlegging av «miljøvennlige» eller selvkjørende busser eller nye tjenester som «Mobility as a Service» eller mikromobilitetsløsninger.

Samspill med andre aktører som påvirker trafikk sikkerhet

Kollektivtrafikken er del av et større trafikk system som driftes og påvirkes av en rekke offentlige og private aktører. Flere aspekter ved produksjonen av kollektivtilbudet, slik som utforming og vedlikehold av infrastruktur, skilting, trafikkstyring og disponering av gateareal, berører eller faller inn under andre aktører som Ruter samhandler med sine ansvarsområder. Dessuten legger også transportpolitiske beslutninger på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, føringer for Ruters virksomhet og prioriteringsområder. Dette påvirker hvilket handlingsrom Ruter har når det gjelder trafikk sikkerhet. Ruter må forholde seg til blant annet Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og andre etater i forbindelse med planlegging og drift av kollektivtilbudet, politiet som har håndhevingsmyndighet og håndhever trafikkregler, Statens vegvesen som har ansvar for planlegging, utforming og bygging av veiinfrastruktur på riks- og europaveier, organisasjoner som Trygg trafikk, som ivaretar trafikantgruppers interesser, og skoler i forbindelse med skolereiser, og store arrangementer.

I det følgende beskrives noen av måtene Ruter påvirker trafikk sikkerhet på i samspill med andre nøkkelaktører;

- Informasjons- og samordningsentralen (IOSS) hos Ruter har en koordineringsrolle i situasjoner som oppstår i daglig drift av mobilitetssystemet.
- Kommunikasjon med veimyndighetene om problemer med holdeplasser eller vei, eller behov for vintervedlikehold
- Formelle uttalelser hvor Ruter kommer med innspill om planlegging av ny vei, endringer på eksisterende veiinfrastruktur, etablering av sykkelfelt osv.

- Deltakelse i samarbeidsforum som Oslo trafikksikkerhetsutvalg (OTU) eller Ruters eget Beredskapsråd, og i arbeidsgrupper for faglig utredning av utvalgte saker, slik som konseptvalgsutredninger

Ruters rolle i forbindelse med trafikksikkerhet henger både sammen med hvilken rolle og ansvar andre aktører har, og Ruters eget mandat. Ruter har et overordnet ansvar for drift av kollektivtransporten, men det er flere aspekter ved systemet som Ruter ikke har råderett over selv; hvor det formelle ansvaret for trafikksikkerhet ligger hos andre aktører. Dette gjelder særlig forhold som har med veg og infrastruktur å gjøre. Her har Ruter en dialog med vegmyndighetene, kommer med innspill og «tenker trafikksikkerhet», men har ofte et begrenset handlingsrom når det kommer til trafikksikkerhet. Respondenter fra Ruters samarbeidspartnere nevnte at både i planleggingssaker og i møter i OTU var Ruter først og fremst opptatt av framkommelighet, og i mindre grad opptatt av trafikksikkerhet. Det var imidlertid flere som anså framkommelighet og trafikksikkerhet som to sider av samme sak. En forklarte at Ruter naturligvis er opptatt av trafikksikkerhet som en forutsetning for god framkommelighet.

Det er operatørene som formelt sitter med ansvaret for å ivareta sikkerheten til de reisende. Trygg trafikk, Statens vegvesen og Sporveien har også et tydelig fokus på myke trafikkanter i sitt trafikksikkerhetsarbeid. Gruppeintervjuene med ansatte i Ruter tyder på at Ruter kan gjøre mer med de reisendes trafikksikkerhet, men at det er usikkert hvor Ruter bør sette inn tiltak fordi dette overlapper med andre aktørers «domene». Gruppeintervjuene kan gi inntrykk av at Ruter av og til handler ut fra en antagelse om at trafikksikkerhet stort sett ivaretas av andre aktører. Ruter kan dermed ta en mer passiv rolle enn andre aktører når det kommer til trafikksikkerhet, på grunn av «ansvarspulverisering» på tvers av aktørene.

Intervjuene med eksterne ressurspersoner tyder på at Ruter mangler en tydelig trafikksikkerhetsprofil utad. Selv om mange av informantene hadde inntrykk av at Ruter er opptatt av trafikksikkerhet, var de fleste informantene ukjent med hvordan Ruter arbeider konkret med trafikksikkerhet.

Selv om sikkerhet er blitt et stadig viktigere tema i transport, er det i dag lite forskning på hvordan sikkerhet bør ivaretas når flere organisasjoner og aktører er involvert i sikkerhetsarbeidet. Forskningen som finnes har hovedsakelig sett på utfordringer som oppstår i samarbeid, og i mindre grad behandlet gode praksiser eller strategier som bidrar til trafikksikkerhet. Forskningen tyder på at det å skape en felles forståelse for både egne og andre aktørers roller og ansvarsområder er sentralt for et godt fungerende og helhetlig sikkerhetsarbeid.

Ruters interne arbeid med trafikksikkerhet og sikkerhetskultur

Deltakerne i fokusgruppene fra Ruter diskuterte flere dilemmaer knyttet til styring av trafikksikkerhet og Ruters «mellomposisjon», som går ut på at Ruter både setter premisser og blir satt premisser for. Det ble understreket at Ruter ikke har noe formelt ansvar for trafikksikkerhet. Flere deltakere mente likevel at Ruter kan påvirke trafikksikkerheten gjennom sin relasjon til operatørene, ikke minst ved å sette inn tiltak rettet mot operatørene dersom det oppstår utfordringer knyttet til trafikksikkerhet. Selv om de ikke har juridisk ansvar for trafikksikkerhet, reagerer Ruter også dersom de får informasjon om hendelser som går ut over trafikksikkerheten.

Flere mente at det er et behov for å systematisere Ruters arbeid med trafikksikkerhet og for en konkret strategi for trafikksikkerhet. Følgende momenter fra fokusgruppene støtter også opp under dette:

- Folk i Ruter gjør masse bra på trafikksikkerhet, men arbeidet er verken samordnet eller systematisert
- Ut over nullvisjonen finnes det ingen kriterier for å definere hva som er «sikkert nok» eller hvordan man går fram systematisk for å definere trafikksikkerhet
- Trikk og T-bane, som er underlagt jernbanelovgivningen, har en mer systematisk måte å tenke trafikksikkerhet på, noe som kan overføres til vegsektoren
- Ruter kan ta en mer aktiv rolle for å bidra til trafikksikkerhet hos operatørene.

Deltakerne fra Ruter understreket at en utfordring med å ta en mer aktiv rolle for operatørenes trafikksikkerhet, er at man da kan bli sett som juridisk ansvarlig for deres trafikksikkerhet, til tross for at man ikke er det. Dette kunne redusere tydeligheten av operatørens ansvar, og ble også brukt som begrunnelse for at Ruter ikke har et mer systematisk arbeid for trafikksikkerheten enn det som er situasjonen i dag. I tillegg har Ruter begrenset spillerom til å påvirke operatørene, på grunn av det som står i eksisterende kontrakter. Ruter må også handle i tråd med «leveransedokumentet» fra eierne, og dette påvirker fokuset på trafikksikkerhet (for eksempel i forhold til fokuset på miljø).

Det finnes få vitenskapelige studier om styring av trafikksikkerhet hos administratorselskap som Ruter, med ansvar for leveranse av et kollektivtransporttilbud. Ruters tilsyn med operatørenes etterlevelse av kontrakter, kan imidlertid sammenlignes med måten myndigheter fører tilsyn med bedrifters etterlevelse av nasjonale regler. En slik sammenligning viser at Ruter følger en «regelbasert» tilnærming, som starter med etablering av regler i form av kontrakter og som etterfølges av kontroll med operatørenes etterlevelse av kontraktskravene. I de senere år har man sett en tendens til at denne tilnærmingen suppleres av rådgivende aktiviteter, som opplæring, bistand til egenmåling av sikkerhet, eller formidling av eksempler på god praksis. I tillegg ser vi en økning mot funksjonsbaserte krav fremfor regelbaserte krav fra myndighetene, og at bedrifter i større grad «regulerer seg selv» gjennom sikkerhetsstyringssystemer. Dette er tendenser som kan inspirere Ruter i sitt arbeid med operatørene, for eksempel gjennom å utvikle funksjonsbaserte krav knyttet til sikkerhetsstyringssystemer hos operatørene, dokumentasjon av systematisk arbeid med risikostyring, bidra med eksempler på god praksis på tvers av operatører, analysere hendelser på tvers av operatører med fokus på læring og samle inn informasjon for eksempel gjennom et felles rapporteringssystem, for å utvikle en lærende sikkerhetskultur.

Anbudsprosessen og Ruters arbeid med operatørene

Den vitenskapelig litteraturen indikerer at det er et positivt forhold mellom sikkerhetsstyringssystem og objektive sikkerhetsresultater (for eksempel atferd og ulykker). Ledelsens engasjement for sikkerhet og sikkerhetskommunikasjon er blant de viktigste komponentene i sikkerhetsstyringssystemer. Proaktiv risikovurdering er også knyttet til færre forsikringskrav i vegtransportbedrifter. Studier av flåtestyringsteknologi og organisatorisk oppfølging av, og tilbakemelding på kjørestil, viser også sikrere kjøring og/eller færre ulykker. Disse tiltakene ser ut til å være basert på en kombinasjon av sjåførens selvovervåking ved hjelp av teknologi og ledelsesk kontroll og -støtte.

Våre intervjuer med respondenter fra Ruters operatører tyder på at alle har sikkerhetsstyringssystemer de bruker for å gjennomføre risikoanalyser av aktuelle risikoer, og at de lager prosedyrer og opplæringsprogrammer i tråd med disse. Dette gjelder både skinnegående transport, der dette er støttet av Jernbaneloven, og vegtransport, der systemer for sikkerhetsstyring er implementert selv om det ikke kreves juridisk. De vi snakket med fra operatørene understreket at sikkerhetsstyringssystemer har gjort at man

har gått bort fra å utelukkende fokusere på den individuelle sjåførens ansvar, og at man jobber aktivt med å utvikle god sikkerhetskultur. Bedriftene benytter seg også gjerne av flåtestyringssystemer i arbeidet med sikkerhet, og slike systemer kan oppleves som et positivt læringsmiddel av sjåførene så lenge de brukes med, og ikke mot, sjåførene.

Respondentene var enige om at det som Ruter særlig vektlegger i anbud, kontrakter og i den daglige kontakten, er knyttet til passasjertransport og regularitet. De hadde også en sterk oppfatning om at Ruter stiller krav om, og fokuserer på miljø. Når det gjelder trafikkssikkerhet, krever Ruter ikke mye utover det som er lovpålagt; at man skal «følge lover og regler». Det trafikkssikkerhetstiltaket som respondentene opplever at det er sterkest fokus på fra Ruter sin side, er sjåførers mobilbruk under kjøring. I forbindelse med bussjåførers mobilbruk har Ruter jobbet med kontraktene for å forbedre trafikkssikkerheten. Respondentene var noe overrasket over at det å være sertifisert etter ISO 39001 ikke ga mer uttelling i anbudsprosessene; og at det ikke var et eksplisitt krav. Ruters fokus på regularitet og framkommelighet, særlig spesifisert gjennom rutetidene og bonus-malus systemet, kan ha indirekte konsekvenser for trafikkssikkerheten. Alle respondentene fra operatørselskapene understreket at Ruter i praksis har betydelig påvirkning på trafikkssikkerhet fordi de setter rammene eller premissene. En implikasjon av dette er at både operatørene og Ruter har ansvar, selv om Ruter ikke har et juridisk ansvar for operatørens trafikkssikkerhet.

Informasjon til og fra de reisende

Ruter står for en betydelig andel av transporten sentralt i Oslo, og vil trolig spille en viktigere rolle framover (behov for «grønn» mobilitet, Ruter ligger i front på digitalisering, Mobility as a Service osv.). Dermed blir det viktig å ta hensyn til rollen Ruter spiller overfor trafikkssikkerheten til de kollektivreisende, både når de reiser som passasjerer og når de er på vei til og fra kjøretøyene.

Ruter har arbeidet aktivt med trafikkssikkerhet for de reisende gjennom informasjonskampanjer (for eksempel på synlighet i mørket, skoleaksjoner), skilting, regelmessig dialog med ulike aktører, og utvikling av sikkerhetsmerking i kjøretøy og på stasjoner. Ruter handler også når de får rapporter fra kunder og andre om potensielle farlige situasjoner. Til tross for dette, mente flere respondenter fra Ruters samarbeidspartere at Ruters arbeid med trafikkssikkerhet for de reisende ikke er synlig. Flere påpekte at Ruter kunne gjøre mer for å påvirke holdninger til trafikkssikkerhet gjennom kampanjer rettet mot bruk av bilbelte eller kampanjer rettet mot distraksjon i trafikken. Noen kommenterte at ansvarsfordelingen blant de ulike aktørene i systemet er noe uklart når det gjelder holdningskampanjer om trafikkssikkerhet.

Ruter fanger opp informasjon fra de reisende generelt via observasjoner fra IOSS, via markedsinformasjonssystemet (MIS) og undersøkelser om bord, via henvendelser gjennom nettportalen, og ved telefoner fra kunder til IOSS og kundesenteret. Ombordundersøkelsene fanger opp de reisendes opplevelser av kjørestil, noe som er relevant for trafikkssikkerhet. Flere respondenter påpekte at Ruter har en viktig rolle overfor de reisende som «ledestjerne» i trafikken, slik at det er naturlig for mange reisende å ville ta kontakt med Ruter for å rapportere inn en trafikkssikkerhetssak. Dette gir Ruter et visst ansvar for informasjonsflyten om trafikkssikkerhet i systemet. Til tross for dette kan Ruters tilgjengelighet oppleves som «skjult i systemet» av de reisende. Hvordan man rapporterer inn hendelser kan også være avhengig av hvor man er i mobilitetssystemet. Det er få tegn til at Ruter aktivt eller systematisk henter inn data om sikkerhetsmål fra de reisende, utover

sjåførens kjørestil. Vi så få indikasjoner på et databasert, systematisk proaktivt arbeid internt i Ruter for å styre trafikksikkerhet blant de reisende.

Konklusjon

Vi har kartlagt hvordan Ruter arbeider med trafikksikkerhet i dag, basert på uttalelser fra en utvalgt gruppe ledere, mellomledere og ansatte i Ruter, samt fra operatørene og andre aktører som Ruter samarbeider med. Vi har fokusert på hvordan Ruters muligheter til å arbeide med trafikksikkerhet påvirkes av samarbeidet med andre aktører, hvordan Ruter selv arbeider med trafikksikkerhet, og hvordan Ruter påvirker trafikksikkerhet hos operatørene og de reisende.

Gjennomgående kan det se ut til at Ruters arbeid med trafikksikkerhet ikke er systematisert. En viktig grunn til dette virker å være «ansvarspulverisering», det vil si at ansvaret for trafikksikkerhet er delt blant flere aktører i mobilitetssystemet, og at det formelle ansvaret for trafikksikkerhet ligger hos andre aktører.

Manglende systematisering av Ruters arbeid med trafikksikkerhet har flere viktige implikasjoner. Blant annet betyr det at de som jobber i Ruter ikke har en konkret plan eller felles forståelse om hvordan oppnå nullvisjonen i praksis, eller om hvem som har ansvar for hva angående trafikksikkerhet. For eksterne parter kan det synes som at Ruter ikke jobber konkret med trafikksikkerhet, og ikke kommuniserer trafikksikkerhetsarbeidet tydelig.

Med sin oversikt over de mange elementene som inngår i mobilitetssystemet, er Ruter godt stilt til å se hvordan ulike komponenter interagerer og påvirker trafikksikkerhet. Ruters påvirkning på operatørenes arbeid med trafikksikkerhet er også viktig, samt Ruters rolle som «ledestjerne» for passasjerer som vil rapportere inn hendelser. Disse og andre aspekter ved Ruters rolle i mobilitetssystemet tyder sterkt på at Ruter kan spille en viktig rolle i arbeidet med å nå nullvisjonen. Ruters systematiske arbeid med trafikksikkerhet bør derfor optimaliseres. Systematisering av Ruters arbeid med trafikksikkerhet vil også effektivisere, samordne og tydeliggjør Ruters eksisterende arbeid med trafikksikkerhet.

Vi har fått et klart inntrykk av at det er mer fokus på miljøhensyn enn trafikksikkerhet hos Ruter. At Ruter jobber aktiv med miljø er positivt. Hvis Ruter vil gjøre en like god jobb med trafikksikkerhetsarbeidet, må det først løftes opp og systematiseres. Klargjøring av roller, ansvar og mål for arbeidet med trafikksikkerhet, og analyse og prioritering av de viktigste risikoområder vil alle være viktige i dette arbeidet.

Ruter må forholde seg til et stort og omfattende system der viktige samfunns mål ofte er i konflikt. Det er nødvendig for Ruter, som for andre aktører, å gjøre avveininger mellom trafikksikkerhet, miljø og framkommelighet. Samtidig er det mange tilfeller der trafikksikkerhet, framkommelighet og miljøhensyn ikke behøver å gå på bekostning av hverandre. Systematisering av Ruters arbeid med trafikksikkerhet kan være med på å konkretisere og bevisstgjøre valg som tas mellom trafikksikkerhet og andre viktige samfunns mål.

Endelig kan vi tenke oss Ruters handlingsrom som et kontinuum; fra en passiv rolle (trafikksikkerhet er operatørenes ansvar, vi forutsetter at de følger lovens minimumskrav) til en aktiv rolle (vi tar ansvar for trafikksikkerheten, stiller krav ut over lovens minimumskrav og koordinerer trafikksikkerhetsarbeid). Ruter bør avklare sin egen posisjon på dette kontinuumet og definere hva det innebærer i praksis.

Anbefalinger

Våre anbefalinger er som følger;

Ruters interne arbeid med trafikksikkerhet

- Arbeide systematisk med trafikksikkerhet, gjennom å utvikle en tydelig policy for trafikksikkerhet, rolle- og ansvarsfordeling knyttet til styring av trafikksikkerhet, og databasert styring av risikoene knyttet til trafikksikkerhet i ulike deler av mobilitetssystemet. På denne måten kan det klargjøres internt hva Nullvisjonen betyr i praksis for Ruter.
- Definere hva trafikksikkerhet er i Ruter, mål for trafikksikkerhet som skal oppnås, og akseptkriterier som kan ligge til grunn i risikoanalyser. Arbeidet med å avklare hva trafikksikkerhet er, bør skille mellom risikoen for individulykker og storulykker og definere risikoakseptkriterier for begge.
- Jobbe proaktivt med måltall for trafikksikkerhet, for eksempel sikkerhetskultur, nestenulykker, avvik.
- Gjøre systematiske risikoanalyser av hvordan hensynet til trafikksikkerhet ivaretas i forhold til andre hensyn, i situasjoner hvor det er konflikt, og definere akseptkriterier.
- Gjøre risikoanalyser av hvordan Ruter blir satt premisser for og hvordan Ruter selv setter premisser for trafikksikkerhet.
- Eventuelt lære av Ruters arbeid med, og fokus på, miljø i arbeidet med trafikksikkerhet, for eksempel gjennom utvikling av strategi og felles diskusjoner om hvordan den strategien kan nås.

Ruters arbeid med operatørene

- Avklare mulighetene for å innta en mer aktiv rolle i forhold til operatørenes arbeid med trafikksikkerhet, selv om det ikke kreves juridisk, og ta en koordinerende rolle. Avklare hvordan en slik «tilretteleggerrolle» skal defineres, uten at Ruter i praksis får mer juridisk ansvar for operatørenes trafikksikkerhet.
- Inkludere trafikksikkerhet i større grad i evalueringskriteriene i anbudene
- Premiere eller stille krav om trafikkkstyringssystem – ikke nødvendigvis ressurskrevende for Ruter, mer ressurskrevende for operatørene.
- Premiere, eller stille krav om, systematisk oppfølging av førers fart og kjørestil, for eksempel gjennom opplæringsprogrammer, arbeid med sikkerhetskultur og/eller flåtestyringssystem. Dette kunne vært et mulig underpunkt til et mulig krav om trafikksikkerhetsarbeid i anbudene og kontraktene.
- Være en koordinerende pådriver for åpen læring blant operatørene, f. eks. ved å stille krav til å rapportere sikkerhetsavvik, hendelser og sikkerhetsproblemer til Ruter som kunne organisere informasjonsutveksling og læring mellom operatørene (f. eks. møter, tilrådinger basert på felles læring).
- Gjøre evalueringer av hvordan Ruters øvrige krav og kontakt med operatørene kan ha negative konsekvenser for trafikksikkerhet (især bonus-malus systemet og fokus på regularitet).

Ruters arbeid med de reisende

- Basert på en helhetlig og systematisk risikovurdering, identifisere, iverksette og evaluere tiltak som forbedrer trafikksikkerhet blant de reisende.
- Som del av et datastyrt system for styring av trafikksikkerhet, tilrettelegge for systematisk og proaktiv innhenting av data fra de reisende.
- Synliggjøre hvilke muligheter de reisende har for innrapportering av informasjon og hendelser som er relevante for trafikksikkerhet, og legge bedre til rette for de som vil rapportere inn farlige hendelser.

Samarbeid med andre aktører om trafikksikkerhet

- Ruter kan ta en mer aktiv rolle med å følge opp og oppfordre til å iverksette tiltak osv. i samspill med andre aktører.
- Arbeide for bedre samhandling og koordinering mellom aktører når det kommer til trafikksikkerhetsarbeidet i Oslo (vi oppfordrer også Oslo kommune til å gjøre dette).
- Som en del av en risikovurdering, kartlegge hvordan Ruter påvirker trafikksikkerhet (både intendert og uintendert) i møte med andre sentrale aktører som er en del av det større kollektivsystemet i Oslo og Akershus, og dermed konkretisere på hvilke spesifikke områder Ruter kan og bør ta en større rolle for å fremme trafikksikkerhet.
- Gjøre mer for å ta opp sikkerhetsspørsmål i ulike fora hvor mange aktører er representert.
- Kartlegge hvilke aktører som har ansvar for hva når det gjelder informering om trafikksikkerhet (kunnskap- og holdningskampanjer), og informasjonsinnhenting fra de reisende.

Summary

How can Ruter work with traffic safety? A qualitative investigation.

TØI Report 1709/2019

Authors: Tor-Olav Navestad, Ross O Phillips, Vibeke Milch
Oslo 2019 43 pages Norwegian language

In administrating public transport, Ruter has to relate to a large and comprehensive mobility system, in which valued societal goals often conflict, and where the right balance between traffic safety, environment and mobility needs must often be struck. Results from focus groups with managers and staff in Ruter, and from interviews with representatives for Ruter's operators and collaborators, indicate that Ruter's traffic safety work should be made systematic and a concrete traffic safety strategy identified. This would lead to increased awareness and the assurance of choices taken between traffic safety and other valued goals. An important reason for the lack of a systematic approach to traffic safety today seems to be "responsibility pulverization", where responsibility for traffic safety is shared among several actors in the mobility system that Ruter is a part of, and where actors other than Ruter have formal responsibility for traffic safety. Lack of a systematic approach to Ruter's traffic safety work has several implications, such as lack of understanding of how to achieve Vision Zero in practice, and that external partners get the impression that Ruter do little concrete work with traffic safety. Ruter are well-placed to see the "overall picture" of the mobility system they administer, and to analyse how different components interact and influence traffic safety. Ruter also have an important influence on their operator's traffic safety work, and are a "leading star" for passengers wishing to report important incidents. These and other aspects of Ruter's role in the mobility system indicate that Ruter can play an important role in the work to achieve Vision Zero.

Ruter have overall responsibility for administration of the public transport service in Oslo and Akershus in Norway. Even if they do not have formal responsibility for traffic safety, there are several aspects of Ruter's work and administrative decision-making that influence traffic safety. In line with Ruter's vision of zero killed or seriously injured in traffic, this report looks at how Ruter works with traffic safety today, with the aim of identifying potential areas for improvement.

To investigate this, we have carried out:

- 1) Three focus group interviews with a selection of 11 managers and staff from Ruter, and
- 2) Individual interviews with representatives from four operators and nine external actors that Ruter collaborate with in the planning and operation of public transport.

In the interviews we have investigated four potential ways in which Ruter can influence traffic safety:

- Interaction with other key actors influencing the mobility system
- Ruter's own safety management and safety culture
- Tendering process and work with the operators
- Information given to and received from the public as users of the mobility system

Potential for improvements are identified through two analytical approaches: 1) Analysis of Ruter's activity in the four areas above, based on the answers of focus group and interview participants, and 2) Analysis of areas for improvement identified by the participants and respondents, based on our knowledge of good practice in safety management.

Overview of Ruter's activities

Ruter is owned by, and carries out delivery tasks for, Oslo City Council and Akershus County Council. Ruter's mandate is described in a formal agreement called a *leveranseavtale*, which lays out how the tasks shall be carried out. It states that Ruter shall contribute to realization of Vision Zero (zero killed and seriously injured in traffic). This includes that Ruter shall follow the progressive development of safety measures and accident numbers, highlight the need for safety measures, and contribute to Vision Zero in its communications with the travelling public and its own operators. Beyond this, the *leveranseavtale* does not include additional description or specification of how Vision Zero should be achieved.

Ruter has around 250 staff involved in a variety of activities, from follow-up of daily operation of transport routes (e.g. digital services, Customer Service Centre [CSC] operation, operation of Centre for Information and Coordination [CIC], route planning and follow-up of contracts) to long-term planning of new mobility services, infrastructural measures, requirements for and design of transport stock, and emergency measures.

Ruter's administrative activities are designed to meet the requirements set by its owners, as laid out in statutes and the *leveranseavtale*. They are also shaped by Ruter's framework conditions, which include the budget it has to carry out activities. An important part of Ruter's activities are market analysis and design of contracts for the operation of services to meet identified market needs.

Ruter's activities influence traffic safety in many ways, e.g. through contractual conditions and other communications with operators, information to the travelling public, or in the planning of "environmentally friendly" or self-driving buses or new services like Mobility as a Service or micro-mobility solutions.

Interaction with other actors influencing traffic safety

Public transport is part of a larger traffic system, operated and influenced by an array of public and private actors. Several aspects of production of public transport involve negotiation between Ruter and other actors, e.g. design and maintenance of infrastructure, signage, traffic management and assignment of street areas. Political decisions about transport, at national, regional or local level also shape Ruter's work and determine which aims Ruter should prioritize. This in turn influences how much room for maneuver Ruter has to carry out activities designed to ensure traffic safety. Ruter's must also account for activities and aims of the Plan and Building Services, the City and Environment agency (*Bymiljøetaten*) and other agencies influencing planning and operation of public transport, as well as the police who enforce traffic rules, the National Public Roads Administration, responsible for planning, design and construction of the road infrastructure on state and European roads, and organisations such as Safe Traffic (Trygg Trafikk), who look after road user interests, or schools, hospitals, or arrangers of large events.

In the following, we describe some of the ways Ruter influences traffic safety together with other key actors:

- Ruter's CIC plays a role in the coordination of situations occurring during daily operation of the mobility system.
- Communication with road authorities about problems with bus stops or roads, or need for winter maintenance.
- Formal statements by Ruter are considered during the planning of new roads, changes to existing infrastructure, establishment of cycle lanes etc.

- Participation in joint working groups, like Oslo's Traffic Safety Committee (OTSC) or Ruter's own Emergency Council (Beredskapsråd), and in working groups commissioning professional analyses of selected issues, e.g. concept studies.

Ruter's role in helping ensure traffic safety in the mobility system cannot be separated from the role other actors play in that system, and Ruter's own mandate. Ruter have an overall responsibility for operation of public transport, but there are several aspects of the system that Ruter do not have authority over, where others have the formal responsibility for traffic safety. This is especially the case for issues related to planning of road and infrastructure. Here, Ruter have a dialogue with the road authorities, make suggestions and "think traffic safety", but often have limited room for maneuver when it comes to traffic safety. Respondents from Ruter's collaborators said that Ruter appears to be concerned most with mobility, and to a lesser extent traffic safety, both in planning issues and in meetings with OTSC. There were, however, several who looked at mobility and traffic safety as two sides of the same coin. One explained that Ruter are naturally concerned with traffic safety as an important precondition for mobility.

The operators have formal responsibility to ensure the safety of travelers using their services. Safe Traffic, the National Public Roads Administration and *Sporveien* (tram operator) also have a clear focus on vulnerable road users in their traffic safety work. Group interviews with staff at Ruter indicated that Ruter could do more to consider the traffic safety of travelling public. At the same time it is not certain how Ruter should put measures in place, since this may interfere with other actors' domains. Ruter appear to be able to take a more passive role than other actors when it comes to traffic safety, due to a lack of formal responsibility together with a "pulveration of responsibility" across actors.

The interviews with external representatives suggest that, seen from the outside, Ruter lack a clear traffic safety profile. Even though many of the informants had the impression that Ruter are concerned with traffic safety, most did not know what concrete actions Ruter took to ensure traffic safety.

Even though safety has become more important in transport, there is little research on how safety should be ensured when several organisations and actors are involved in safety work. The research that exists has mainly looked at challenges arising during collaborative work, and to a lesser extent considered good practice or strategies that contribute to traffic safety. The research suggests that establishment of shared understanding, of an actor's own as well as other actors' roles and responsibility areas, is central for a well-functioning and systemic safety effort.

Ruter's internal work with traffic safety and its traffic safety culture

The focus group participants from Ruter discussed several dilemmas associated with the management of traffic safety and Ruter's "middle position" – they both set the premises for others (especially operators) and have premises set by others (e.g. council agencies). They emphasized that Ruter do not have formal responsibility for traffic safety. Several participants thought that Ruter can influence traffic safety through its relations with the operators, not least by implementing measures in cases where challenges to traffic safety are identified. Even if they do not have legislative responsibility for traffic safety, Ruter react if they get information about incidents with implications for traffic safety.

Several thought that there is a need to make Ruter's work with traffic safety systematic, and a need for a concrete strategy to account for traffic safety. The following points arising from the focus groups also support this.

- People in Ruter do a lot of good work related to traffic safety, but the work is neither coordinated or systematic.
- Beyond Vision Zero, there exist no criteria defining what is “safe enough” or how to progress in a systematic way to define traffic safety.
- Tram and metro services, which come under railway legislation, have a more systematic way to think about traffic safety, which could be transferred to the road sector.
- Ruter can take a more active role in ensuring traffic safety of its operators.

The participants from Ruter emphasized that a challenge with taking a more active role for operators’ traffic safety is that Ruter could be seen as having legislative responsibility in this area. This could reduce the salience of operator responsibility. This was used to explain why Ruter do not have a more systematic approach to traffic safety. The need to fulfil existing contracts also limit the ability Ruter have to influence its operators. Moreover, Ruter have to act in line with the *leveranseavtale* from its owners, which influences Ruter’s focus on traffic safety in relation to other goals such as environmental goals.

There are few scientific studies on the management of traffic safety by administrative companies like Ruter, with responsible for delivery of the public transport service. Ruter’s supervision of the operators’ fulfilment of contracts, can, however, be compared with the way authorities carry out their supervision of companies’ fulfilment of national rules. Such a comparison suggests that Ruter follow a rule-based approach, which starts with establishment of rules in the form of contracts, which are then followed-up by inspection to ensure that the operator is meeting its contractual requirements. Recent years have seen a tendency for such approaches to be supplemented by advisory activities, such as training, assistance with self-assessment of safety and safety management, or providing examples of good practice. In addition there have been increasing efforts from the authorities towards functional requirements rather than rule-based requirements, and for companies to “regulate themselves” to a greater degree, through safety management systems (SMS).

These tendencies can inspire Ruter in its work with its operators, e.g. it could:

- develop functional requirements for operators to implement SMS
- document systematic risk management work
- collect and provide good practice examples for operators
- analyze incidents across operators, with a focus on learning and collection of information through a common reporting system, to which all operators could have access as part of steps towards a open, learning safety culture.

Tendering and Ruter’s work with the operators

The scientific literature indicates that there is a positive relationship between SMS and objective safety results (e.g. behavior and accidents). Management engagement with safety and safety communication is one of the most important components in SMS. Proactive risk management is associated with fewer insurance claims in road transport companies. Studies of fleet management technology and organizational follow-up of, and feedback on, driving style, suggests also safer driving and/or fewer accidents. These measures seem to be based on a combination of technology-assisted self-monitoring for drivers together with management support and inspection.

Our interviews with respondents from Ruter’s operators suggest that they all have SMS that they use to carry out analyses of relevant risks, and that they design procedures and training programs in line with the results of these analyses. This concerns both track-related

transport, supported by rail legislation, and road transport, where systems for safety management are implemented even though there is no legislative requirement to do so. Those we talked with from the operators emphasized that SMS mean that they have gone away from an exclusive focus on individual driver responsibility, towards proactive work to develop good safety culture. The companies often utilize fleet management systems in their safety work, and such systems are positive tools to promote learning, if they are used in collaboration with the drivers, rather than against them.

Operator respondents agreed that Ruter underline passenger transport and a regular, punctual service in tendering, in contracts, and in its daily contact with the operators. They also had a strong sense that Ruter sets requirements primarily with environmental concerns in mind. When it comes to traffic safety, Ruter requires little beyond what is legally required of the operators, emphasizing the need to “follow rules and regulations”. The traffic safety measure most emphasized by Ruter is drivers’ use of mobile phones while driving, and they have worked to develop their contracts to improve traffic safety in this area. The respondents were somewhat surprised that certification in the ISO standard 39001 on traffic safety management, did not count more in tendering processes, and that there were not more explicit requirements for this. Ruter’s focus on regularity and mobility, especially specified through route timetables and incentivization, can have indirect consequences for traffic safety by setting the premises for operation. One implication of this is that both the operators and Ruter together have responsibility for traffic safety, even if Ruter do not have legal responsibility for the operator’s traffic safety.

Information to and from public transport users

Ruter stand for a substantial share of the transport in central Oslo, and will probably play a more important role in the future (need for “green” mobility, Ruter are at the forefront of digitalization, of Mobility of a Service etc.). It is therefore important to consider the role Ruter play in determining traffic safety of the public, both when they are travelling on public transport and on their way to or from the public transport vehicles and stops.

Ruter have worked actively with traffic safety for the travelling public through information campaigns (e.g. visibility in the dark, school actions), signage, regular dialogue with different actors, and development of safety markings in vehicles and at stations. Despite this, several respondents from collaborators thought that Ruter’s work with traffic safety was poorly visible. Several pointed out that Ruter could do more to influence attitudes to traffic safety through, for example, campaigns against distraction in traffic. Some commented that distribution of responsibility among different system actors was unclear when it comes to media campaigns promoting traffic safety.

Ruter collects information from the travelling public via observations from CIC, via their marketing information system and on-board surveys, via incidents reported to the web portal, and via telephone calls from customers to CIC and the customer centre. On-board surveys capture the travelling public’s experience of driving style, and this is of relevance for traffic safety. Several respondents pointed out that Ruter have an important role in the sense that they are a highly visible “leading star” in the eyes of the public, such that it is natural for many members of the public to turn to Ruter in order to report incidents. Despite this, Ruter’s accessibility can be perceived by many as “hidden in the system”. How incidents are reported, and to whom, depends to some extent on where one is in the mobility system and what information is visible. There are few signs that Ruter actively collects systematic data on safety measures from the travelling public, beyond on-board surveys of driver style. We saw few indications of a data-based, systematic and proactive effort, internally in Ruter, to manage traffic safety of the travelling public.

Conclusion

We have charted how Ruter work with traffic safety today, based on statements from a selection of managers and staff at Ruter, together with the operators and other actors Ruter work together with. We have focused on how Ruter's work with traffic safety is influenced by its work with other actors, how Ruter itself works with traffic safety, and how Ruter influences traffic safety of the operators and the travelling public.

Throughout it can seem that Ruter's work with traffic safety is not systematic. An important reason for this seems to be a certain "pulverization of responsibility" among diverse mobility system actors. In addition, actors other than Ruter have the main legal responsibility for traffic safety.

Lack of a systematic approach in Ruter's work with traffic safety has several important implications. This includes that those who work for Ruter do not have a concrete plan or a shared understanding concerning how to achieve Vision Zero in practice, or about who has responsibility for what when it comes to traffic safety. To external parties, it can seem that Ruter do not work concretely with traffic safety, perhaps because they do not communicate their traffic safety work clearly.

With a good overview over the many elements that make up the mobility system, Ruter is well-placed to see how different components interact and influence traffic safety. Ruter's influence on operators' work with traffic safety is also important, as is Ruter's role as a "leading star" for passengers wishing to report incidents. These and other aspects of Ruter's role in the mobility system indicate strongly that Ruter can play an important role in the work to achieve Vision Zero. Ruter's systematic work with traffic safety should therefore be optimized. Making Ruter's work with traffic safety systematic would improve the efficiency, coordination and salience of Ruter's existing work with traffic safety.

We formed the impression that there is more focus on environmental considerations than on traffic safety at Ruter. It is positive that Ruter work actively to address environmental concerns. If Ruter wish to do as good a job with its traffic safety work, this work must first be lifted and made increasingly systematic. Clarification of roles, responsibilities and goals for traffic safety work, and analysis and prioritization of the most important risk areas will each be important aspects to attend to in developing traffic safety work. Making Ruter's work with traffic safety more systematic will help increase the salience and awareness of choices that must be made between traffic safety and other goals that are important for society.

Finally, we see Ruter's room for maneuver as a continuum, from a passive role (traffic safety is the operator's responsibility, we require that they follow minimum legal requirements for traffic safety) to an active role (we take responsibility for traffic safety, place demands beyond legal minimum requirements and coordinate the traffic safety work of our different operators). Ruter should clarify their own position on this continuum and define what this means in practice.

Recommendations

Ruter's internal work with traffic safety

- Work systematically with traffic safety, by developing a clear policy for traffic safety, roles and responsibilities for the management of traffic safety, and data-based management of traffic safety risks in different parts of the mobility system. In this way, it can be made clear internally what Vision Zero means in practice for Ruter's operations.

- Define what traffic safety is in Ruter, traffic safety goals to be achieved, and criteria for risk acceptance for use in risk analyses. The work to clarify what traffic safety is, should distinguish between the risks for individual accidents and major accidents (“storulykker”). Criteria for risk acceptance should be defined in each case.
- Work proactively with key indicators for traffic safety, for example safety culture, near-miss incidents, deviations etc.
- Perform systematic risk analyses of how traffic safety considerations are addressed in relation to other considerations in situations where there are goal conflicts, and define accept criteria.
- Perform risk analysis of how Ruter are set premises for and how Ruter themselves set premises for traffic safety.
- Potentially, learn from Ruter’s work with the environment, e.g. by developing strategy and sharing information about how the strategy can be achieved.

Ruter’s work with the operators

- Identify possibilities for a more active role in relation the operator’s work with traffic safety, even if this is not legally required, and take a coordinating role. Clarify how such a “enabling role” shall be defined, while avoiding increased legal responsibility for operator traffic safety.
- Include traffic safety to a greater degree in evaluation criteria in tendering processes.
- Award or set requirements for traffic safety management – not necessarily resource-demanding for Ruter, but perhaps for the operators.
- Aware or set requirements for systematic follow-up of driver speed and driving style, e.g. through training programs, work with safety culture and/or a fleet management system. This could be a point that comes under a possible requirement for traffic safety work in tenders and contracts.
- Be a coordinating driver of open learning among the operators, e.g. by setting requirements for the reporting of deviations, incidents and safety problems to Ruter, who could organize the exchange of information and learning between operators (e.g. meetings, recommendations arising from shared learning and experiences).
- Evaluate how Ruter’s remaining requirements and contact with the operators can have negative consequences for traffic safety (especially the incentive system and fines for poor regularity of operator services).

Ruters work with the travelling public

- Based on comprehensive and systematic risk assessment, identify, implement and evaluate measures that improve traffic safety for the users of Ruter’s services.
- As part of a data-driven system for management of traffic safety, enable the systematic and proactive collection of data from the travelling public.
- Make clear to the public what possibilities there are for reporting of information and incidents that are relevant for traffic safety.

Collaboration with other actors on traffic safety

- Ruter can take a more active role in following up and encouraging the implementation of measures in its collaborative work with other actors.
- Work for better cooperative action and coordination among actors when it comes to traffic safety work in Oslo (we encourage Oslo’s council to do this as well).

- As part of a risk assessment, chart how Ruter influence traffic safety (both internally and externally) in its work with other central actors that are part of the larger public transport system in Oslo and Akershus, and as a consequence clarify specific areas where Ruter can and should play a larger role to promote traffic safety.
- Do more to take up questions about traffic safety in different forums where many actors are represented.
- Chart which actors have responsibility for what when it comes to informing about traffic safety (knowledge and attitude campaigns) and the collection of information from the public.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Mange aktører er involvert i produksjonen av kollektivtransporttilbudet i Oslo og Akershus. Ruter har et overordnet ansvar og avtaler tjenester direkte fra Sporveien (trikk og t-bane) og kjøper tjenester gjennom konkurranse (buss). Ansvaret for trafikksikkerhet er formelt sett plassert hos den enkelte operatør som kjører på oppdrag for Ruter. Likevel er det flere forhold ved Ruters virksomhet og beslutninger som påvirker trafikksikkerheten, noe som betyr at Ruter kan bidra til å nå visjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken.

I henhold til leveranseavtalen med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, skal Ruter fremme trafikksikkerhet i kollektivtrafikken gjennom å følge med på ulykkessituasjonen, melde fra om behov for tiltak, samt gjennomføre informasjonsarbeid rettet mot publikum og operatører etter behov. Dessuten legger Ruters visjonen om null drepte og hardt skadde til grunn for all virksomhet i selskapet.

Bakgrunnen for den foreliggende rapporten er et ønske fra Ruter om å øke egen kompetanse om, og bevissthet knyttet til, arbeidet med trafikksikkerhet. Rapporten en bestilling av en «tredjepartsvurdering» av hvordan Ruter jobber med trafikksikkerhet i dag, og hvordan de kunne jobbe med det i framtiden.

1.2 Hovedmål og delmål

Rapportens hovedmål er å kartlegge hvordan Ruter arbeider med trafikksikkerhet i dag, og identifisere forbedringsmuligheter.

Rapporten har følgende delmål;

- 1) Undersøke om det er spesielle problemstillinger og forhold som i dag ikke er godt nok definert eller avgrenset mellom de ulike aktørene i kollektivtransportsektoren, eller organisatoriske/administrative forhold ved dagens ansvarsplassering som innebærer unødvendige risikoer
- 2) Identifisere hva Ruter gjør, og kan gjøre, for å unngå såkalte storulykker¹ og ulykker på individnivå i sitt trafikksikkerhetsarbeid for ansatte, reisende og mennesker i kollektivtrafikkens omgivelser.

¹ Kollektivtransport innebærer storulykkesrisiko, fordi mange mennesker fraktes samtidig innenfor relativt avgrensede systemer. Storulykker involverer alvorlige skader for et større antall mennesker, og årsakene til disse finnes derfor gjerne på systemnivå. Ulykker på individnivå defineres gjerne som avgrensede hendelser som involverer skader på en eller få personer. Det å forebygge storulykker krever gjerne en annen type analyser og andre typer tiltak enn det å forebygge ulykker på individnivå (Perrow 1984). Dette gjelder både tiltak for å redusere konsekvenser og tiltak for å redusere omfang av hendelser når de først har skjedd.

1.3 Rapportens struktur

I kapittel 2 gir vi en mer detaljert beskrivelse av metoden og tilnærmingen vi har benyttet i analysene våre. Vi gir en oversikt over vår oppfatning av Ruters hovedaktiviteter i kapittel 3. I kapittel 4 beskriver vi Ruters arbeid med trafikksikkerhet; i samarbeid med andre nøkkelaktører. I kapittel 5 beskriver vi hvordan Ruter arbeider med trafikksikkerhets internt, i kapittel 6 beskriver vi hvordan operatørene arbeider med sikkerhet og i kapittel 7 beskriver vi arbeidet med trafikksikkerhet for de reisende. Kapittel 4 til 7 er basert på våre notater fra intervjuer med et utvalg interne og eksterne nøkkelpersoner (jf. Metode). I kapittel 8 oppsummerer vi de viktigste funnene, og gir anbefalinger basert på vår kunnskap om god praksis for sikkerhetsstyring. (Dette utdypes i kapittel 2.2. under.)

2 Metode

2.1 Analytisk tilnærming

Den analytiske tilnærmingen som ligger til grunn for prosjektet er utviklet av forfatterne i dialog med Ruter. Prosjektet hadde oppstartsmøte hos Ruter, den 25. april 2019. Her ble prosjektgruppen fra TØI kjent med Ruters prosjektleder og Ruters interne ressursgruppe for prosjektet. Prosjektplanene ble presentert og utviklet, og partene ble enige om en tilnærming for prosjektet. Tilnærmingen var todelt; 1) Kartlegging av dagens system, og 2) Identifisering av forbedringsmuligheter.

2.2 Hvordan kan Ruter påvirke trafikksikkerhet?

Basert på vår tidligere forskning (Berge og Phillips 2018; Nævestad mfl., 2018; Krogstad, Phillips og Berge, 2019; Nævestad og Phillips 2018) har vi identifisert fire potensielle måter som Ruter kan påvirke trafikksikkerhet på;

(A) Samspill med andre nøkkelaktører som påvirker trafikksystemet (for eksempel Statens vegvesen, Politiet, Trygg trafikk m.fl.), for eksempel i planlegging av endringer i transportsystemet.

(B) Anbudsprosessen, kriteriene som Ruter bruker for å velge ut leverandører (kompetansestyring), hvordan Ruter kontrollerer operatørens aktiviteter gjennom formelle dokumenter, kontrakter, bonuser, insentiver, møter og annen kommunikasjon, og hvordan de får tilbakemelding slik at de kan kontrollere og forbedre trafikksikkerhet av de tjenestene de administrerer.

(C) Informasjon som Ruter gir ut til de reisende, og hvordan Ruter henter inn og bruker informasjon fra de reisende.

(D) Ruters egen sikkerhetskultur og prosesser for sikkerhetsstyring.

2.3 Ruter er del av et sosioteknisk system

Mobilitetssystemet som Ruter administrerer er et godt eksempel på et sosioteknisk system, det vil si et system som består av teknisk, sosiale og psykologiske elementer som interagerer på dynamiske måter (Sussmann, 2000). Som sosioteknisk system, er mobilitetssystemet som Ruter administrerer også åpent og komplekst. Åpne, komplekse sosiotekniske systemer har følgende karakteristikk (Vicente, 1999);

1. Et mangfold av aktørene i systemet har ulike perspektiver
2. Tekniske og sosiale komponenter i systemet er fordelt over et stort område (det vil si de er distribuerte)
3. Mange koblede delsystemer (for eksempel buss- og trikknettverk)
4. Deler av systemet er automatisert
5. Dataene er usikre
6. Regelmessige forstyrrelser

For å kunne si noe om ansvarsfordeling og oppgaver som er egnet til måloppnåelse i slike systemer, må man først kartlegge og forstå systemet som må kontrolleres, det vil si hva er det som må styres for å oppnå best mulig trafikkikkerhet (Stanton et al., 2018). Fokus i prosjektet har vært forståelse av det eksisterende systemet for hvordan trafikkikkerhet er styrt. Denne forståelsen danner et viktig grunnlag for våre anbefalinger. Våre konklusjoner er stort sett basert på: 1) Fokusgrupper med ressurspersoner fra Ruter, og intervjuer med respondenter fra operatørselskap og andre organisasjoner som Ruter samarbeider med i styring av mobilitetssystemer, og 2) Forskernes eksisterende kunnskap om empirisk forskning på styring av sikkerhet i transportsystemer og i samarbeid.

2.4 Kartlegging av dagens system

Kartleggingen av dagens system har tatt utgangspunkt i de fire overnevnte måtene som Ruter kan påvirke trafikkikkerheten på. Hensikten med kartleggingen har vært å gi en oversikt over hvordan Ruter påvirker trafikkikkerhet på hvert av områdene A-D. Dette innebærer en beskrivelse av hvordan ansvarsfordeling i systemet og Ruters aktiviteter og vektlegging av trafikkikkerhet på hvert av disse områdene påvirker risikoene for storulykker og ulykker på individnivå. For å kartlegge dette, har vi gjennomført fokusgrupper med interne ressurspersoner (det vil si aktuelle representanter fra Ruter) og intervjuer med eksterne ressurspersoner (fra operatørene og andre aktører som samarbeider med Ruter).

2.4.1 Fokusgrupper med 11 deltakere fra Ruter

Vi gjennomførte tre fokusgruppeintervjuer med totalt 11 forskjellige intervjupersoner fra Ruter som tilsammen ga oss oversikt over områdene A-D over. Gruppeintervjuene ble gjennomført i april og mai 2019. Noen av intervjupersoner deltok i to eller tre av gruppeintervjuene. For å anonymisere, presiserer vi ikke i denne rapporten hvilke roller og stillinger intervjupersoner har, selv om dette var kjent for oss under intervjuene.

Gruppeintervjuene var semistrukturerte. (Intervjuguiden foreligger i Vedlegg A Boks 1). Deltakerne fikk spørsmål med utgangspunkt i intervjuguiden, med oppfølgende spørsmål for å utdype, konkretisere eller gi ytterligere informasjon for å belyse prosjektets hovedspørsmål. Alle tre forfattere var til stede under gruppeintervjuene, som varte mellom 90 og 120 minutter. Vi spurte deltakerne i gruppeintervju 1 om å gi oss tilgang til aktuelle dokumenter, kontrakter, og andre ressurspersoner. Basert på resultatene fra gruppeintervju 1, laget vi noen oppfølgende spørsmål for bruk i gruppeintervju 2 og 3 (Vedlegg A, Boks 2).

2.4.2 Individuelle intervjuer med respondenter fra 13 av Ruters operatører og samarbeidsparter

Telefon- eller ansikt-til-ansikt intervjuer (60-90 minutter) ble gjennomført, med representanter fra fire operatørselskap (skinnegående og veg) og ni andre eksterne aktører som sammen utfylte aktørene i figur 1 (se under). Stortinget, kommunen og fylkeskommunen var ikke representert. Intervjuene ble gjennomført med enten en eller to av de tre forskerne til stede, i mai, 2019. To separate intervjuguiden ble brukt: en til operatørene (Vedlegg A, Boks 3) og en til de andre (Vedlegg A, Boks 4).

I starten av alle intervjuene ble deltakerne fortalt om bakgrunnen for prosjektet, at deltakelsen var frivillig, og at de kunne trekke seg fra intervjuet om de ønsket det.

Prosjektet er meldt til TØIs personvernombud, NSD.

2.4.3 Om funn fra fokusgruppene og intervjuene

Beskrivelsen av Ruters arbeid med trafikkikkerhet i denne rapporten er basert på vår tolkning og oppsummering av deltakernes informasjon, synspunkter og meninger, og vi har prøvd å gjøre dette tydelig i rapporten. Svarene viser de intervjuedes erfaringer med, og opplevelse av, Ruters trafikkikkerhetsarbeid. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad disse kommentarene er representative for alle som jobber i, eller med Ruter. Deltakerne i fokusgruppene og respondentene i intervjuene ble valgt basert på en antakelse om at de har kunnskap som er relevant for studiens mål; det vil si at de enten kunne gi oss informasjon om hvordan Ruter internt jobber med trafikkikkerhet, eller fordi de kunne gi oss informasjon om hvordan Ruters samarbeidspartnere arbeider med trafikkikkerhet og hvordan de samarbeider med Ruter om dette. Vi har ikke gjort et «faktasjekk» av det som ble sagt, ut over kvalitetssikringen av resultatene.

2.4.4 Kvalitetssikring av resultatene

Alle deltakere og respondenter har fått tilsendt våre notater fra fokusgruppene eller intervjuene og/eller vår oppsummering av notatene. De ble oppfordret til å påpeke eventuelle feil eller unøyaktigheter, komme med utfyllende informasjon eller på andre måter bidra til at fremstillingen vår ble så presis og korrekt som mulig. Vi la også vekt på at de skulle vurdere om fremstillingen ivaretok deres anonymitet på en tilfredsstillende måte. Vi oppfordret også til å foreslå tiltak for å ta hensyn til anonymiteten dersom denne ikke var tilstrekkelig ivare tatt. Vi har tatt hensyn til kommentarer fra deltakerne (fra fokusgrupper), respondentene (fra intervjuene) og andre interesserte i Ruter i arbeidet med rapporten.

2.4.5 Dokumentgjennomgang

Vi gjennomgikk et begrenset utvalg dokumenter som beskriver anbuds dokumentasjon, organisasjonskart for Ruter, og opplysninger om trafikkikkerhet i Ruter fra intern presentasjon. Vi har også sett på Ruters nettportal for tilbakemelding fra kunder, og gått gjennom Nasjonal tiltaksplan for trafikkikkerhet på vei i perioden 2018-2022.

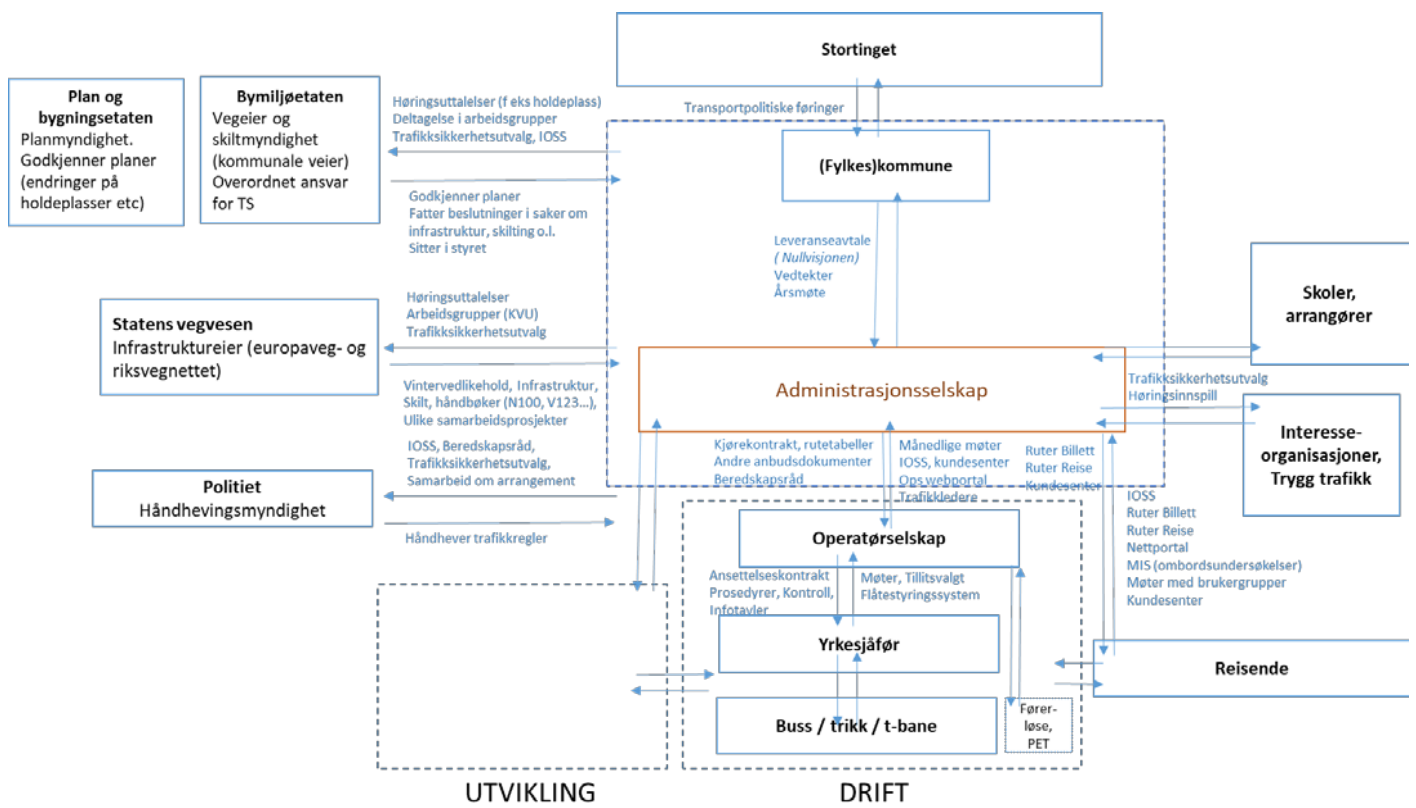
2.5 Identifisering av forbedringspotensialet

En av hovedhensiktene med prosjektet har vært å identifisere forbedringspotensialet i Ruters arbeid med trafikkikkerhet, det vil si mulighetene som ligger i systemet, som Ruter kan påvirke, for optimal ivaretagelse av trafikkikkerhet for sine ansatte, de reisende, og andre mennesker i kollektivtrafikkens omgivelser. Ruter er et administratorselskap som er gitt et overordnet ansvar for levering av mobilitetssystemer. Et kort litteratursøk tyder på at det finnes lite eller ingen relevant eksisterende vitenskapelig litteratur om styring av trafikkikkerhet hos slike administratorselskap. For å gi et empirisk grunnlag for sammenligning og anbefalinger, har vi derfor brukt vår eksisterende erfaring og kunnskap om styring og av trafikkikkerhet i transport, med spesielt fokus på oppdragsgiverens rolle, og styring av sikkerhet i samarbeidsrelasjoner (jf. kap. 4.1 og 6.1). På grunn av begrensede ressurser i arbeidet med rapporten, gir vi ikke eksplisitte og utdypende beskrivelser av forskningen som danner grunnlag for de identifiserte anbefalingene. Vi nevner i stedet de relevante referansene kort, slik at interesserte lesere kan konsultere disse selv.

Forbedringspotensialet er dermed identifisert gjennom to analytiske grep; 1) Analyse av Ruters aktiviteter, basert på svarene fra fokusgruppene og intervjuene og i lys av vår kunnskap om sikkerhetsstyring i transport og styring av sikkerhet i samarbeid, og 2) Analyse av forbedringsforslag foreslått av deltakerne/respondentene, basert på vår kunnskap om god praksis for sikkerhetsstyring.

3 Oversikt over Ruters aktiviteter

I dette kapittelet gir vi en enkel beskrivelse av Ruters aktiviteter for administrering av mobilitetssystemet (hovedsakelig buss, trikk, t-bane). Basert på kunnskap fra tidligere prosjekter (Berge og Phillips, 2018, Krogstad m.fl., 2019, Phillips & Bjørnskau, 2013; Nævestad mfl 2018; Nævestad & Phillips 2018), laget vi en oversikt av hvordan Ruters aktiviteter potensielt kan bidra til økt sikkerhet i kollektivtrafikken (Vedlegg B). Vi har utvidet oversikten basert på informasjon fra intervjuene. Resultatet er modellen vist i figur 1.



Figur 1. Modell av Aktiviteter hos Ruter og andre aktører som har potensiale til å påvirke trafiksikkerhet. Pilene representerer informasjon i kontrakter, kommunikasjon mellom mennesker, dataflyt mellom teknologi/ kjøretøy og organisasjon osv. Figuren viser kun noen viktige eksempler. Kontakt mellom Ruter og operatøren og yrkesjåfører og reisende kommer an på transportform. Utvikling av nye tjenester har ikke vært i fokus i dette prosjektet, så disse aktivitetene er ikke fylt ut i modellen. «Personal electric transport» (PET) og førerløse busser er ikke del av Ruters ordinære tilbud ennå, men er inkludert for å gi en oversikt som er relevant for framtiden. IOSS = Informasjon og samordningsentral.

Ruter administrer mobilitetssystemet for sine eiere, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Ruter har fagområder for Kommunikasjon, markedsføring og kundetjenester, Plan og trafikk, Mobilitetsstjenester, Digitale plattformer og systemer, Produksjon og Strategiske anskaffelser og analyse. Disse gruppene fokuserer på kundemarkeder i Oslo og Akershus områder vest, indre by, sør og nord-øst. De er støttet av de administrative ressursene Økonomi og strategi og Juridiske tjenester. Ca. 250 ansatte

er involvert i et mangfold av aktiviteter, fra oppfølging av daglig drift av rutetilbudet (for eksempel digitale tjenester, drift av kundesenter, Informasjon og samordningsentral, ruteplanlegging og oppfølging av kontrakter) til langsiktig planlegging av nye mobilitets tjenester, infrastrukturiltak, krav og utforming av materiell, og beredskapstiltak. Ruters administrative aktiviteter er ordnet etter bestillinger fra eierne i form av vedtekter og leveranseavtalene som legger føringer for hva Ruter skal gjøre. Aktivitetene er også skapt av rammebetingelsene og det økonomiske tilskuddet som Ruter får. En viktig del av Ruters aktiviteter er markedsanalyse og utforming av kontrakter for drift av tjenester for å møte markedets behov. I en innledende fase for å vurdere behov for kollektivtransport, vil for eksempel Ruter vurdere opp mot nullvekstmålet (trafikkvekst tas med sykkel, gange, kollektiv), med tanke på hvor spredt bebygd markedet er, og hvor enkelt det er å tilby et kollektivtilbud. Til dette har Ruter sin egen analyseavdeling som gir informasjon om passasjerer, trafikktellinger, transportmodeller, prognoser for befolkningsvekst, og nye reisebehov – slik at man får innsikt i hvordan tilbudet bør justeres. Planlegging inkluderer nye behov for utbygging, f.eks. behov for ny infrastruktur på grunn av større materiell. Som et eksempel, vil trafikksikkerhet kunne påvirkes av kontrakter og annen kommunikasjon mellom Ruter og operatørene, og hvordan Ruter fremmer og prioriterer trafikksikkerhet i forhold til andre mål som effektivitet, service, punktlighet eller universell utforming. Sjøfarenes sikkerhetsatferd vil også påvirke trafikksikkerheten til de reisende indirekte, men Ruter vil også kunne påvirke de reisendes atferd direkte, for eksempel med informasjon om trafikksikkerhet. Det vil også være viktig å ta hensyn til hvordan nye produkter, slik som «miljøvennlige» busser, «Mobility as a Service», reiseapper eller mikromobilitetsløsninger, tar hensyn til trafikksikkerhet når de er under utvikling. Ruter påvirker trafikksikkerhet også i hvordan de kommuniserer med andre aktører, som i sin tur påvirker kollektivtrafikken for eksempel ved å sende informasjon om dårlig vedlikehold på en holdeplass til de som har ansvar.

4 Ruter og andre organisasjoner som påvirker trafikkikkerhet

Ruter som administrasjonsselskap påvirker trafikkikkerhet både gjennom egen virksomhet og gjennom utforming og oppfølging av kontrakter for sine operatører. Samtidig er kollektivtrafikken en del av et større trafikksystem som driftes og påvirkes av en rekke andre aktører, både offentlige og private. Flere aspekter ved produksjonen av kollektivtilbudet, slik som utforming og vedlikehold av infrastruktur, skilting, trafikkstyring og disponering av gateareal berører eller faller inn under andre aktørers ansvarsområder, som Ruter i større eller mindre grad samhandler med. Dessuten legger også transportpolitiske beslutninger på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, føringer for Ruters virksomhet og prioriteringsområder, noe som også påvirker hvilken handlingsrom Ruter har når det gjelder trafikkikkerhet.

For å få tilstrekkelig innblikk i hvordan dagens trafikkikkerhetsarbeid fungerer, og for å kunne identifisere forbedringsområder, er det nødvendig å se Ruters virksomhet og rolle når det kommer til trafikkikkerhet i lys av det overordnede systemet som Ruter er en del av. I dette kapitlet vil vi først presentere en gjennomgang av forskningslitteratur på hvordan sikkerhet påvirkes og bør ivaretas når ansvar og myndighet er fordelt på tvers av flere aktører. Vi vil deretter gi en beskrivelse av relevante eksterne prosesser og samhandlingsflater som har betydning for Ruters trafikkikkerhetsarbeid. Vi vil så se nærmere på hvordan Ruters handlingsrom når det kommer til trafikkikkerhet påvirkes gjennom samspillet med andre nøkkelaktører. Dette belyses gjennom funn fra fokusgruppeintervjuer med ansatte i Ruter og intervjuer med eksterne samarbeidspartnere. Til slutt vil vi, med utgangspunkt i de empiriske funnene, skissere noen anbefalinger for hvordan Ruter kan optimalisere trafikkikkerhetsarbeidet mot eksterne samarbeidspartnere.

4.1 Tidligere studier om hvordan trafikkikkerhet påvirkes i samarbeid

I lys av at stadig flere sektorer blir mer fragmenterte, og at arbeid med sikkerhet ofte spenner over flere aktører, er sikkerhet i samarbeid blitt et stadig viktigere tema i transportsektoren, så vel som i industri og i andre sektorer. Feltet er relativt ferskt, noe som gjør at det i utgangspunktet eksisterer lite forskning på hvordan sikkerhet bør ivaretas når flere organisasjoner og aktører er involvert i sikkerhetsarbeid.

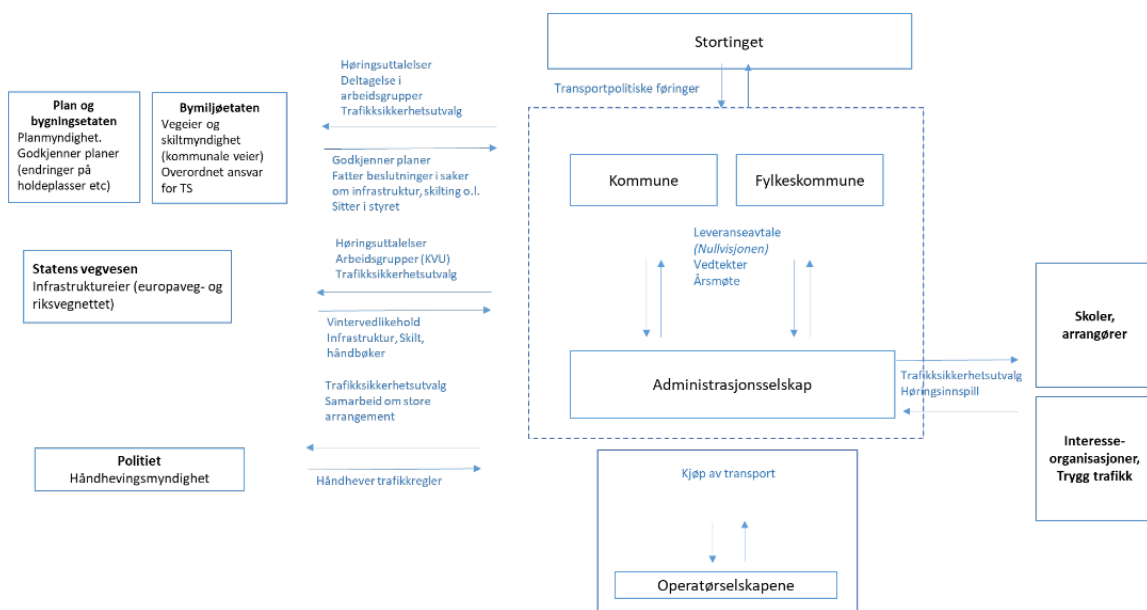
I transportsektoren er det til nå forsket lite på dette temaet (Milch, 2019), og forskningen som finnes har hovedsakelig sett på utfordringer som oppstår i samarbeid, og i mindre grad behandlet gode praksiser eller strategier som bidrar til trafikkikkerhet. Studier fra jernbanesektoren (e.g. Jeffcott et al. 2006; Clarke et al. 2006) og vegsektoren (Høye, Philips & Hesjevoll, 2018) har vist at det å ivareta sikkerhet på tvers av organisasjoner og forvaltningsnivå er særlig utfordrende. Dette henger gjerne sammen med at det gjerne er et mangfold av aktører, med ulike interesser og fokusområder, som bidrar til en mer fragmentert tilnærming til sikkerhet (Milch, 2018; Almklov et al. 2009). Slik fragmentering har vist seg å føre til «ansvarspulverisering» mellom aktører og forvirring om hvem som har

ansvaret for å iverksette og følge opp sikkerhetstiltak. I en studie fra olje- og gassindustrien fant man at ansvarspulverisering bidro til at oppfølging og gjennomføring av sikkerhetstiltak ikke ble gjennomført (Milch, 2018). Tilsvarende funn er også rapportert i andre studier (e.g. Priemus & Ale, 2010; Cedergren, 2013).

Når det kommer til styring av sikkerhet i samarbeid, er det mye som tyder på at det å skape en felles forståelse for både egne og andre aktørers roller og ansvarsområder er sentralt for et godt fungerende og helhetlig sikkerhetsarbeid (Weick & Sutcliffe, 2006). Et ledd for å oppnå dette kan være samarbeidsarenaer, hvor aktører diskutere utfordringer og deler erfaringer. En studie fra olje- og gassindustrien tyder på at slike dedikerte samhandlingsarenaer var viktige for å skape et mer helhetlig sikkerhetsfokus og bedre sikkerhetsarbeid på tvers av operatørene, selskapene og bransjeorganisasjonene (Milch, 2018).

4.2 Hvordan Ruter påvirker trafiksikkerhet gjennom samhandling med nøkkelaktører som påvirker trafikksystemet

Som nevnt, påvirker Ruter trafiksikkerhet gjennom samhandling med myndighetsorganer og andre nøkkelaktører som påvirker trafikksystemet, og vice versa. I denne delen vil vi beskrive det overordnede systemet som Ruter er en del av og hvordan Ruter i samspill med andre aktører påvirker trafiksikkerhet. Figur 2, som er basert på Figur 1, viser en grafisk fremstilling av Ruter og sentrale aktører som Ruter samhandler med. Figuren er utarbeidet med utgangspunkt i beskrivelser både fra fokusgruppeintervjuene med ansatte fra Ruter og fra de individuelle intervjuene med eksterne samarbeidspartnere. Pilene illustrerer samhandlingsflater mellom aktørene og formelle mekanismer som aktørene påvirker trafiksikkerhet gjennom. På venstre side i figuren er sentrale offentlige myndigheter, og på høyre side er andre organisasjoner som Ruter samhandler med, og som påvirker trafikksystemet.



Figur 2 Hvordan Ruter i samspill med nøkkelaktører påvirker trafiksikkerhet

4.2.1 Sentrale aktører som Ruter samhandler med

Oppdragsgiver (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune)

Ruter eies av, og utfører et leveranseoppdrag for, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Ruters mandat er beskrevet i en leveranseavtale, som legger føringer for hvordan oppdraget skal gjennomføres. Når det gjelder trafikksikkerhet, står det at Ruter skal bidra til å realisere nullvisjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken. Herunder legges det til grunn at Ruter skal følge med på ulykkesutviklingen, melde fra om behov for tiltak, samt bidra til nullvisjonen gjennom informasjonsarbeid til publikum og til egne operatører. Ut over dette inneholder ikke dokumentet noen ytterligere beskrivelse eller spesifisering rundt hvordan målet skal nås, eller hvilke virkemidler som skal brukes.

Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten

I tillegg til at Ruter forholder seg til kommunen som eier og premissgiver, forholder de seg også til forskjellige etater i forbindelse med planlegging og drift av kollektivtilbudet, herunder er *Plan- og bygningsetaten* og *Bymiljøetaten* de viktigste aktørene. Bymiljøetaten er vegeier (delegert fra byrådet) og har skiltmyndighet for kommunale veier i Oslo. Bymiljøetaten har gjennom sin rolle et overordnet kommunalt ansvar for å ivareta trafikksikkerhet. Plan- og bygningsetaten er planmyndighet. Når Ruter planlegger endringer i kollektivtilbudet eller infrastruktur, må de søke til Plan- og bygningsetaten dersom de ønsker å iverksette tiltak som krever reguleringsplan, eller gjennomføre endringer som er i strid med reguleringsplan (da må de søke dispensasjon). Noe av kontakten mellom Ruter og etatene går gjennom formelle kanaler slik som høringsuttalelser, styremøter, arbeidsgrupper osv. I tillegg har Ruter kontakt med Bymiljøetaten gjennom Informasjon og samordningsentral (IOSS, hos Ruter), og gjennom Oslo trafikksikkerhetsutvalg, hvor Bymiljøetaten har sekretariatet.

Politiet

Politiet har håndhevingsmyndighet og håndhever trafikkregler, og følger i den forbindelse opp brudd på trafikkregler og kjøretøykontroll ved busstilbudet. Ettersom det er operatørselskapene som sitter med det juridiske ansvaret, og sjåførene selv som har ansvar for å handle i tråd med trafikkreglene, så har ikke Ruter mye kontakt med politiet i den forbindelse. På den annen side, er det omtrent daglig kontakt mellom Politiet og IOSS i Ruter i forbindelse med trafikkavvik eller situasjoner som oppstår. I tillegg sitter politiet sammen med Ruter i Oslo trafikksikkerhetsutvalg. Ruter samarbeider også med Politiet i forbindelse med større arrangementer, hvor det krever særskilt planlegging og det må iverksettes ekstraordinære tiltak for å ivareta trafikksikkerhet og framkommelighet. Eksempler på dette er arrangementer som Holmenkollstafetten, Sentrumsløpet osv., hvor mange mennesker skal forflyttes på en gang. Politiet deltar i Ruters beredskapsråd, sammen med operatørene.

Statens vegvesen

Statens vegvesen har ansvar for planlegging, utforming og bygging av veiinfrastruktur på riks- og europaveier. Ruter har tett dialog med Statens vegvesen i forbindelse med utforming eller endringer av holdeplasser, trikketraséer osv., og trafikksikkerhet kan være et viktig tema her. Det foregår gjerne samordning på lokalt nivå, og Ruter kommer med innspill til Statens vegvesen i forbindelse med infrastrukturproblematikk som ligger innenfor deres ansvarsområde, slik som holdeplasser som må utbedres, behov for vintervedlikehold eller lignende. Det foregår også kommunikasjon mellom Ruter og Statens vegvesen via samarbeidsprosjekter (for eksempel pilotprosjekt om førerløse busser).

Trygg trafikk, interesseorganisasjonene og andre organisasjoner

I tillegg til myndighetsaktører, samhandler Ruter også med en rekke andre organisasjoner. Herunder finner vi flere interesseorganisasjoner som ivaretar andre trafikantgruppers interesser. Trygg trafikk er en sentral aktør, som arbeider overordnet med trafikksikkerhet nasjonalt. Interesseorganisasjonene og Ruter spiller inn synspunkter i høringsutvalg i behandling av hverandres saker. Interesseorganisasjonene har representanter i Oslo trafikksikkerhetsutvalg.

Ruter samhandler også med skoler og Trygg trafikk i forbindelse med særskilte kampanjer for bilbeltebruk og synlighet, og også i forbindelse med skoleskyssordningen og trygg skolevei.

4.2.2 Påvirkningsmekanismer

Det er flere måter Ruter påvirker trafikksikkerhet på i samspill med andre nøkkelaktører:

1. Ruter påvirker trafikksikkerhet gjennom sin kommunikasjon med vegmyndighetene, i forbindelse med drift av kollektivtilbudet -- for eksempel gjennom å melde fra om problemer med holdeplasser eller vei, eller ved å melde om behov for vintervedlikehold.
2. Som formell høringsinstans avgir Ruter uttalelser hvor de kommer med innspill eller informasjon til offentlig behandling av saker som berører kollektivtrafikken. Dette kan for eksempel være i forbindelse med planlegging av ny vei, endringer på eksisterende veiinfrastruktur, etablering av sykkelfelt, eller andre planer som medfører endringer eller på andre måter berører kollektivtransporten. Høringsinnspill behandles av kommunen, som fatter beslutninger. I prinsippet kan kommunen velge å se bort fra Ruters innspill, men de har likevel en viss innflytelse gjennom denne funksjonen
3. Ruter deltar i utvalg og ulike samarbeidsfora hvor de samhandler med andre nøkkelaktører innen trafikk om temaer som berører trafikksikkerhet. Ruter er blant annet medlem i Kollektivforum (møteplass for bedrifter og organisasjoner som driver med kollektivtransport i Norge, organisert av Transportøkonomisk institutt) og arrangør av Ruters Beredskapsråd. Forumet som kan sies å være størst med tanke på trafikksikkerhet er imidlertid Oslo trafikksikkerhetsutvalg (OTU) hvor Ruter, Bymiljøetaten, Statens vegvesen, Politiet, Trygg trafikk, NAF, syklistenes landsforening, Norsk MC-union, ATL og andre viktige trafikkaktører er representert. Utvalget har som mandat å samordne og koordinere trafikksikkerhetsarbeidet i Oslo og bidra til det strategiske trafikksikkerhetsarbeidet gjennom utarbeiding og oppfølging av fireårige trafikksikkerhetsplaner (UTU, 2019). Tanken er også at utvalget skal fungere som et organ for nytenkning og nyskaping innen trafikksikkerhetsarbeidet, og samtidig fungere som en læringsarena hvor aktørene kan dele erfaringer og beste praksiser. Utvalget har møter fire ganger i året, hvor de behandler ulike temaer innen trafikksikkerhet, utveksler erfaringer og diskuterer utfordringer. Det hender saker som løftes opp i OTU tas videre til byrådet.
4. Ruter deltar i arbeidsgrupper for faglig utredning av utvalgte saker, slik som konseptvalgsutredninger (KVUer).

4.3 Resultater fra fokusgruppene og intervjuene

Ansvaret for trafikksikkerhet i Oslo og Akershus er fordelt på et stort antall aktører. Det at aktørene ivaretar ulike interesseområder og har ulike ansvarsområder har betydning for trafikksikkerhetsarbeidet til de enkelte aktørene og hvilken rolle de tar. Ruters rolle i

forbindelse med trafikksikkerhet henger både sammen med hvilken rolle og ansvar andre aktører har og Ruters eget mandat. Ruter har et overordnet ansvar for framføringen og produksjonen av kollektivtransporten, men det er flere aspekter ved kollektivtransportssystemet som Ruter ikke selv har råderett over fordi det formelle ansvaret for trafikksikkerhet ligger hos andre aktører. Dette gjelder særlig forhold som har med veg og infrastruktur å gjøre, hvor Statens vegvesen, Akershus fylkeskommune eller Oslo kommune er vegholder og sitter med kompetansen og beslutningsmakten. I saker som gjelder endringer på infrastruktur, utbygging av veg, plassering av skilt eller andre ting som påvirker trafikksikkerhet, er Ruter i dialog med vegmyndighetene, kommer med innspill og «tenker trafikksikkerhet». Likevel mente flere av deltakerne fra Ruter at de ofte har begrenset handlingsrom når det gjelder trafikksikkerhet fordi de ikke har formell myndighet. Selv om Ruter varsler behov for forlengelse av holdeplass på grunn av endringer i bussmateriell, for eksempel, har ikke Ruter kontroll over om, eller når, dette gjøres.

Ettersom Ruter i overnevnte tilfeller ikke har et juridisk ansvar knyttet til trafikksikkerhet, og kjerneområdet til Ruter hovedsakelig dreier seg om å sørge for god framføring av kollektivtrafikken, opplever de det som naturlig at deres dialog med vegmyndighetene i hovedsak handler om framkommelighet.

Ruters fokus på framkommelighet ble også nevnt av respondenter fra Ruters samarbeidspartere. Flere nevnte at både i planleggingssaker og i møter i OTU var Ruter først og fremst opptatt av framkommelighet, og i mindre grad opptatt av trafikksikkerhet. Imidlertid anså flere av respondentene framkommelighet og trafikksikkerhet som en side av samme sak, det vil si at Ruter er opptatt av trafikksikkerhet som en forutsetning for god framkommelighet.

Trafikksikkerheten til de reisende og øvrige trafikanter som forholder seg til kollektivtransporten, er også et aspekt som i stor grad faller inn under trafikksikkerhetsarbeidet til andre aktører enn Ruter. Det er operatørene som formelt sitter med ansvaret for å ivareta sikkerheten til de reisende. Samtidig har både Trygg trafikk og Sporveien et tydelig fokus på myke trafikanter i sitt trafikksikkerhetsarbeid. Deltakerne fra Ruter mente at det var områder hvor det var mulig å gjøre mer på trafikksikkerhet, men hvor det var usikkert om de burde iverksette tiltak, fordi det var områder som overlappet med andre aktørers «domener». Et eksempel som ble nevnt var holdningsskapende kampanjer rettet mot publikum og reisende. Det kom fram at Ruter generelt er flinke med kampanjer, men at få av disse omhandler trafikksikkerhet. Det hadde vært diskutert om de skulle kjøre kampanjer på distraksjon hos trafikanter, men det var uklart hvorvidt dette var Sporveiens ansvar, eller om det var noe Ruter burde fokusere på.

Ut fra dette kan man få inntrykk av at Ruter av og til handler – eller lar være å handle - ut fra en antagelse om at trafikksikkerhet stort sett ivaretas av andre aktører. Noen av funnene kan tyde på at Ruter tar en mer passiv rolle enn andre aktører når det kommer til trafikksikkerhet. Dette kan være et tegn på ansvarsapulverisering på tvers av aktørene, og forventninger om at trafikksikkerhetsansvaret og -arbeidet andre aktører gjør er tilstrekkelig. Funnene kan tyde på at Ruter og andre nøkkelaktører mangler en felles forståelse av hverandres ansvarsområder og hva som gjøres av trafikksikkerhetsarbeid.

Selv om flere av respondentene fra Ruters samarbeidsparter hadde inntrykk av at trafikksikkerhet er noe Ruter er opptatt av, var de fleste ukjente med hvordan Ruter arbeider med trafikksikkerhet. På spørsmål om hvordan Ruter kommuniserer om trafikksikkerhet, var det mange av de eksterne vi snakket med som sa at de ikke kunne huske at Ruter hadde kommunisert proaktivt om trafikksikkerhet. Det mest synlige trafikksikkerhetsarbeidet informantene forbinder med Ruter ser ut til å være det som Sporveien gjør i forbindelse med trikk og T-bane. Flere fra Ruters samarbeidsparter mente

at Ruter kunne tatt en mer synlig rolle for å fremme trafikksikkerhet enn de har i dag. En påpekte at Ruter burde ta en mer aktiv rolle, siden de har innsikt i prosesser hvor man inngår kompromisser mellom ulike hensyn.

Ruter er medlem av OTU, som er en av de viktigste fellesarenaene hvor trafikksikkerhetsarbeidet i Oslo koordineres og samordnes. En fra Ruter uttrykte usikkerhet rundt hvordan Ruter kan bidra inn i dette arbeidet. En hadde inntrykk av at hovedfokuset ofte var på trafikksikkerhetssaker som i stor grad gjenspeiler Trygg trafikk sitt kjerneområde, slik som holdningsskapende arbeid for å fremme refleksbruk og lignende. Når dette er sett sammen med usikkerheten uttrykt rundt Ruters iverksettelse av tiltak som går over i andres domener (jf. s.11), tyder det på en «domenetankegang», der Ruter betrakter andre aktører som å ha mer eierskap til trafikksikkerhet enn de har.

Funnene tilsier at Ruters ivaretagelse av trafikksikkerhet i samarbeid med andre aktører kan forbedres ved å (1) kartlegge ansvar for trafikksikkerhet hos ulike aktører i transportsystemet, og (2) tydeliggjøre hvordan fellesansvarsområder bør følges opp i samarbeid. Behovet for tydeligere definerte ansvarsområder på tvers av aktører var noe flere av deltakerne fra Ruter påpekte:

«Hvis vi får definert hva vårt ansvar er, og hva andre aktører har ansvar for, så kan vi jobbe mot nullvisjonen».

5 Trafikk sikkerhet hos Ruter i dag

5.1 Innledning

Et kort litteratursøk tyder på at det finnes lite vitenskapelig litteratur om styring av trafikk sikkerhet hos administratorselskap som Ruter, som har ansvar for leveranse av mobilitetssystemer. Ruters overordnede, koordinerende og kontrollerende rolle kan imidlertid sammenliknes med den rollen som nasjonale tilsynsmyndigheter har (jf. Nævestad og Phillips 2018). Tilsynsmyndighetene fører tilsyn og tilrettelegger for at bedrifter skal lykkes i etterlevelse av *nasjonale regler*, mens Ruter fører tilsyn og tilrettelegger for at bedrifter skal lykkes i etterlevelse av *kontrakter*.

Innenfor forskningen på regulering av sikkerhet skiller man mellom en såkalt regelbasert tilnærming til tilsyn og en mer rådgivende tilnærming (Nævestad & Phillips 2018). Innenfor den tradisjonelle regelbaserte tilnærmingen legges det vekt på å etablere regler, for så å føre tilsyn med bedriftenes etterlevelse av reglene. Dette kan sammenliknes med Ruters etablering av kontrakter og kontroll med operatørenes etterlevelse av kontraktskravene. I senere år er regelbaserte tilnærminger til tilsyn blitt komplementert med en mer rådgivende tilnærming, hvor tilsynsmyndighetene ikke bare fører kontroll, men tar også en mer koordinerende rolle, som tilrettelegger for læring, for eksempel ved opplæring om trafikk sikkerhetstemaer, bistand til egenmåling (for eksempel av sikkerhetskultur), forslag til egenutvikling, eksempler på god praksis, og støtte av forskning.

Kravene som settes gjennom regler kan være av spesifikk og generell art. I de senere år har vi sett en økning mot funksjonsbaserte krav (for eksempel: «kjør forsvarlig»), framfor spesifikke regelkrav («fartsgrensen er 80 km/t»). Dette er kombinert med at tilsynsmyndigheter og andre instanser inntar en mer rådgivende rolle, samtidig som bedrifter i større grad «regulerer seg selv» gjennom internkontroll og sikkerhetsstyringssystemer. Tilsynsmyndighetenes rolle blir da å bistå med disse aktivitetene framfor å føre tilsyn med bedriftenes etterlevelse av spesifikke regelkrav.

Dette er tendenser og prinsipper som kan inspirere Ruter i sitt arbeid med å kontrollere og koordinere operatørene.

5.2 Ikke juridisk ansvar for trafikk sikkerhet

Ansatte og ledere som deltok i fokusgruppene hos Ruter understreket at Ruter, på bakgrunn av lovgivningen, ikke har noe formelt ansvar for trafikk sikkerhet. Ansvaret for trafikk sikkerhet ligger på operatørene. En mente at operatørenes ansvar for trafikk sikkerhet må være tydelig, og Ruters arbeid med trafikk sikkerhet ikke må redusere operatørenes ansvar. Dette ble også brukt som begrunnelse for at Ruter ikke har et mer systematisk arbeid for trafikk sikkerheten enn det som er situasjonen i dag.

Deltakerne understreket imidlertid at Ruter kan påvirke trafikk sikkerheten gjennom sin relasjon til operatørene. De sa også at de i flere tilfeller må sette inn tiltak rettet mot operatørene, dersom det oppstår utfordringer knyttet til trafikk sikkerhet. Selv om de ikke

har juridisk ansvar for trafikksikkerhet, reagerer Ruter ofte dersom de får informasjon om brudd eller hendelser som går ut over trafikksikkerheten.

5.3 Vegtrafikkloven er et godt nok trafikksikkerhetskrav

Det ble understreket at trafikksikkerhet ikke er et prekvalifiseringskrav for operatørene, men et tildelingskrav. I praksis betyr det at Ruter forutsetter at operatørene følger norsk lov, det vil si at operatørene som er involvert i skinnegående transport følger Jernbaneloven, mens de som er involvert i vegtransport følger Vegtrafikkloven. Både deltakerne fra Ruter og respondenter fra operatørselskap problematiserte «minimumskravene» i Vegtrafikkloven, og kontrasterte dette mot Jernbaneloven. Mens Vegtrafikkloven plasserer et hovedansvar for sikkerhet hos førerne, plasserer Jernbaneloven et hovedansvar for sikkerhet hos organisasjonene, blant annet gjennom å kreve sikkerhetsstyringssystemet. Flere av de vi snakket med mente at Ruter i flere tilfeller kunne «kreve mer» av operatørene enn «minimumskravene» i Vegtrafikkloven, mens andre mente at Vegtrafikkloven er et godt nok trafikksikkerhetskrav til operatørene.

Flere av deltakerne fra Ruter nevnte at problemet med å spesifisere krav til trafikksikkerhet i anbudene og kontraktene, er at man da utelater noe, og at det da implisitt kan skape en fare for at operatørene kun arbeider aktivt med det som er spesifisert i kontrakten, framfor å også arbeide med andre ting.

5.4 Reaktiv og hendelsesbasert trafikksikkerhetsstyring

I henhold til leveranseavtalen med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, skal Ruter fremme trafikksikkerhet i kollektivtrafikken gjennom *å følge med* på ulykkessituasjonen og melde fra om behov for tiltak. I praksis betyr dette først og fremst at operatørene skal rapportere til Ruter om ulykker som involverer død eller alvorlig skadde. Dersom operatørene har gjentatte hendelser med død eller alvorlig skadde, kan Ruter be om handlingsplaner, som viser hvordan operatørene har tenkt å håndtere problemet. I fokusgruppene diskuterte vi også om det kan være en utfordring her å kun fokusere på drepte og hardt skadde, ettersom slike hendelser er sjeldne og ofte påvirket av tilfeldigheter. Deltakerne mente at det kunne være en fordel å heller sette søkelys på mer høyfrekvente måltall som kan gi mer pålitelige tilstandsmål på operatørens sikkerhetsnivå. Selv om de ikke aktivt følger opp måltall på trafikksikkerhet hos operatørene, tar Ruter opp trafikksikkerhetsmessige forhold med operatørene som går på gjentatte forhold, for eksempel basert på kundeklager. Dette gjelder oftest sjåførers mobiltelefonbruk, eller sjåførers fart og kjørestil på bestemte strekninger. Slike saker følges opp, og operatørene blir gebyrlagt hvis Ruter vurderer at det er tilstrekkelig grunnlag for det.

Operatørene kan ta det opp med Ruter dersom de ser farlige ting i trafikken, for eksempel på månedlige samhandlingsmøter. Det er usikkert i hvilken grad dette blir gjort i praksis, siden det primære fokuset i disse møtene er at operatørene skal rapportere nøkkeltall for gjennomførte leverte tjenester. En deltaker fra Ruter påpekte at de ikke «hører om nestenulykker» på disse møtene.

Noen av deltakerne beskrev trafikksikkerhetsstyringssystemet som reaktivt og hendelsesbasert sikkerhetsstyring, med den begrunnelsen at fokuset er på å håndtere hendelser når de dukker opp (jf. også 5.2). Det ble nevnt at trafikksikkerhetsspørsmål særlig kan komme på agendaen dersom det blir et mediefokus på det. Dette ble kontrastert mot proaktive og systematiske kartlegginger og analyser av risiko. Det ble nevnt at jernbanen

var reaktiv og hendelsesbasert før den fikk en risikobasert og proaktiv sikkerhetsstyringsmodell.

Det er viktig å jobbe proaktivt med trafikksikkerhetsstyring for å være i stand til å gjøre vurderinger av risikoen for storulykker. Kollektivtransport innebærer storulykkesrisiko, fordi mange mennesker fraktes samtidig innenfor relativt avgrensede systemer. Ulykker på individnivå defineres gjerne som avgrensede hendelser som involverer skader på en eller få personer. Storulykker involverer alvorlige skader for et større antall mennesker, og årsakene til disse finnes derfor gjerne på systemnivå. Dette krever derfor overgripende risikoanalyser som fokuserer på systemet.

Deltakerne fra Ruter presiserte at Ruter jobber for å avdekke og forebygge risikoen for storulykker ved å innhente risiko- og sårbarhetsanalyser fra operatørene, og at det er krav i kontrakter til at de skal ha slike analyser. Sporveien trikk og t-bane er underlagt jernbaneloven og jobber etter prinsippene som er nevnt over, og det er en lignende situasjon for fergene. Det er imidlertid uklarerhet om rolle- og ansvarsfordelingen på dette området.

Flere av deltakerne fra Ruter og deres samarbeidsparter mente at det er viktig at Ruter bruker mulighetene sine til å påvirke operatørens arbeid med trafikksikkerhet, men at det er vanskelig å påvirke «om man ikke vet noe». Dette tyder på at flere data om operatørens sikkerhetsnivå kan være viktig dersom Ruter skal arbeide mer aktivt for å tilrettelegge for trafikksikkerhet hos operatørene.

5.5 Konflikter og prioriteringer mellom trafikksikkerhet og andre hensyn

Noen av deltakerne fra Ruter ga en rekke eksempler på konflikter mellom trafikksikkerhet og andre hensyn som Ruter må ivareta, for eksempel miljø og framkommelighet. De opplevde at hensynet til trafikksikkerhet noen ganger må vike for andre hensyn. Noen nevnte at det å legge til rette for sykling er veldig prioritert i Oslo kommune, men at dette kan skape konflikter med busser. De mente at dette er hensyn som må balanseres kontinuerlig, og at konflikter mellom busser og syklistene ofte er et tema i møter med Bymiljøetaten. Kommunen kan velge løsninger som kan være uheldige for bussen, for eksempel når de kombinerer sykkelfelt og bussholdeplasser. I slike situasjoner er det viktig at Ruter taler bussens sak.

Noen nevnte at Ruter har et sterkt fokus på å produsere kollektivtrafikk, og at det hensynet også kan komme i konflikt med trafikksikkerheten, for eksempel gjennom at man har en relativt stor andel passasjerer som står på bussene uten sikkerhetsbelte.

Noen opplevde at Ruters arbeid mot bruk av piggdekk på busser også illustrerer en konflikt mellom miljø og sikkerhet. En av de intervjuede følte at dersom Ruter skulle ha fulgt nullvisjonen fullt ut, skulle de ha tillatt piggdekk på busser, siden dette vil øke trafikksikkerheten i situasjoner med manglende vintervedlikehold. (Dette fører imidlertid til problemer med svevestøv, og av den grunn, må operatørene søke om dispensasjon for å bruke piggdekk.)

Hensynet til miljø er sterkt prioritert i Ruter, og flere av deltakerne fra Ruter mente at dette er positivt. Miljøetsatsing er noe som politikerne i Oslo og Akershus etterspør, og at det er ett av områdene ledere på alle nivåer i Ruter prioriterer høyest. Deltakerne mente generelt at det er et tydeligere fokus på miljø i Ruter enn det er på trafikkssikkerhet, noe som kom fram i kommentarer om at;

- Ruter har en miljøstrategi (Bærekraftstrategien), men ikke en strategi for trafikkssikkerhet
- Spesifikke miljøkrav er nevnt i kontraktene og anbudene, men det er ikke spesifikke krav på trafikkssikkerhet (jf. 5.3)
- Ruter jobber mer proaktivt med miljø enn de gjør med trafikkssikkerhet (jf. 5.4).

Det sterke fokuset på miljø kan i stor grad spores til 2014, da Ruter ble sertifisert. Siden den gang har det vært en «bølge» med fokus på miljø, som ble forsterket med nytt byråd. Noen kontrasterte fokuset på miljø til det lavere fokuset på trafikkssikkerhet, og flere nevnte at trafikkssikkerheten er en av de tingene som fortjener mer oppmerksomhet i Ruter.

5.6 Hva er trafikkssikkerhet i Ruter og hvem jobber med det?

I tråd med leveransebrevet fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, legger Ruter visjonen om null drepte og hardt skadde til grunn for all virksomhet i selskapet. Ruter har et krav til at de skal følge opp dette målet gjennom sin oppfølging av operatører. Flere av deltakerne fra Ruter sa at nullvisjonen ligger implisitt i det som de gjør. Hva dette betyr i praksis er noe uklart. De fleste deltakerne antok at dette var ivaretatt i andre deler av organisasjonen. Da vi spurte om hva som var viktigst av trafikkssikkerhet og produksjon, svarte de at de var av den oppfatning at produksjon av kollektivtransport var viktigst i Ruter. Basert på resultatene i denne studien kan det se ut til at ansatte i Ruter ikke har en felles forståelse av hva nullvisjonen betyr i praksis.

Deltakerne i fokusgruppene fra Ruter svarte at det ikke finnes noen overordnede kriterier for trafikkssikkerhet, bortsett fra visjonen om null drepte og hardt skadde. Dette kan gjøre at vurderingen av hva som er trafikkssikkert blir noe personavhengig, og valg av sikkerhetsløsninger avhengig av hvem som jobber med det i Ruter. Når forslag til utforming av nye bussholdeplasser vurderes, for eksempel, kan det være litt «prøving og feiling»; man ser på erfaringer fra andre land, og resultatet er også avhengig av hvem som arbeider med saken. Kravene og kriteriene til ivaretagelse av trafikkssikkerhet i slike vurderinger er oppfattet som mindre konkrete enn de er for miljø. Det var også en viss uklarhet i Ruter knyttet til hva storulykker er, hvordan de kan oppstå og hvordan de bør forebygges. Videre arbeid med trafikkssikkerhet i Ruter bør skille mellom risikoen for individulykker og storulykker og definere risikoakseptkriterier for begge.

Enkelte nevnte at Ruter kan oppfattes som en relativt stor og tidvis kompleks organisasjon, og at det kan være vanskelig å vite hvem som arbeider med hva. Dette ble oppgitt som en mulig årsak til at det var vanskelig å peke på hvem som arbeider med trafikkssikkerhet i Ruter. Dette kan også tyde på at trafikkssikkerhetsarbeidet ikke nødvendigvis er delegert til en person, eller en enhet i organisasjonen, men at hensynet til sikkerhet ivaretas av ulike funksjoner og roller i Ruter. Noen lurte på hvorfor Ruter ikke har egne eksperter på trafikkssikkerhet, og at hvorfor de i noen tilfeller må satse på at aktuelle tiltak som skal gjennomføres blir underlagt risikoanalyser eller trafikkssikkerhetsrevisjoner hos andre instanser, for eksempel hos Bymiljøetaten eller hos Statens vegvesen.

De vi intervjuet fra operatørene hadde også problemer med å peke på hvem som arbeider med trafikkssikkerhet hos Ruter. At ansvaret for trafikkssikkerhet er fordelt på flere

funksjoner er en utfordring. Respondentene oppfattet at det kan føre til et lavere fokus og trykk på trafikkssikkerhet i Ruter. Deltakerne fra Ruter nevnte også at det gjør det vanskeligere å skaffe overblikk over alle trafikkssikkerhetsutfordringene som Ruter står overfor. Med en ansvarlig aktør ville det være lettere å samle informasjon om hendelser, forbedringsområder og utfordringer, og å gjennomføre risikoanalyser knyttet til nye tiltak, planer og modifiseringer av infrastruktur. Ruters rolle er å være en transportkjøper som koordinerer og kontrollerer. Dette kan også innebære at Ruter har en koordinerende rolle i forhold til trafikkssikkerhet og at de har ansvar for å kontrollere at operatørene arbeider godt og systematisk med trafikkssikkerhet.

5.7 Ruters mellomposisjon (Ruter setter premisser og blir satt premisser for)

Flere av deltakerne fra Ruter understreket at de forholder seg til premisser satt av andre etater og instanser, for eksempel Statens vegvesen, fylker og kommuner, som er vegeiere. Ruter er i en slags mellomposisjon mellom disse og operatørene. Som nevnt, er det for eksempel sånn at Ruter på generell basis krever at operatørene ikke kjører med piggdekk om vinteren. Dette er begrunnet i miljø, som følger av bestilling fra Ruters eiere, altså Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. På den annen side, er det for eksempel Statens vegvesen som har ansvar for tilstrekkelig godt vintervedlikehold. I noen tilfeller vil operatørene mene at dette kriteriet ikke er oppfylt, og da søker de Ruter om dispensasjon fra kravet om piggfrie vinterdekk. Denne mellomposisjonen var også synlig i språket som medarbeiderne fra Ruter brukte om sin egen rolle. De sa for eksempel «vi gjør de trafikkssikkerhetsgrepene vi kan, innenfor de rammene vi har». Samtidig understreket de også at de selv har betydelig påvirkningskraft på operatørens arbeid med trafikkssikkerhet, og at de tilrettelegger.

Angående Ruters muligheter og virkemidler til å påvirke sjåføratferden hos operatørene, mente deltakerne fra Ruter at «veldig mye er gitt på forhånd», og at andre hensyn ofte veier tyngre enn trafikkssikkerhet. Bussene kunne for eksempel hatt 360 graders kamera og teknologi som gjør at bussen stopper seg selv ved farlige situasjoner, men dette er ikke prioritert. Igjen så de dette i kontrast til fokuset på miljø, hvor Ruter går betraktelig over lovkravene fordi miljø har meget høy prioritet.

I mange tilfeller er det ikke uproblematisk å stille krav til, eller å styre operatørene, fordi operatørene vil vise til kontraktene. Dersom Ruter krever ting ut over kontraktene av operatørene, vil dette kanskje medføre at operatørene må kompenseres økonomisk. I tillegg kan det stilles spørsmål ved om dette er noe som kreves av alle. Kontraktene er hoveddokumentet som regulerer forholdet mellom Ruter og operatørene, og respondentene viste til at det er kontraktene som er kanalen dersom Ruter vil påvirke operatørene i positiv retning. Det ble også nevnt at den største påvirkningsmuligheten Ruter har i dag er gjennom ruteplanene.

Som nevnt, mente deltakerne at Vegtrafikkloven er tilstrekkelig som trafiksikkerhetskrav til operatørene, og at de generelt ikke krever mer enn det loven krever av operatørene. Unntaket er sjåførenes bruk av mobiltelefon. Her går Ruter lenger enn Vegtrafikkloven, og krever at sjåførene heller ikke kan bruke håndfri telefon med propper i ørene og lignende. Utfordringen med å kreve dette, er at de «forbyr» sjåførene å bruke mobiltelefon under kjøring i de nye kontraktene, mens de gamle kontraktene tillater det. Det ble tidligere gitt dispensasjon for mobilbruk i flere tilfeller der operatørenes internradio ikke hadde dekning. Dette illustrerer både hvor viktig kontraktene er i forholdet mellom Ruter og operatørene, hvordan begge parter er «bundet av kontrakten», og hvordan det kan være utfordrende for Ruter å kommunisere om dette både overfor operatørene og publikum, når det både er «lov og ikke lov».

6 Ruter og operatørene

6.1 Innledning

Det finnes få studier av organisatorisk sikkerhetsstyring i vegtransportbedrifter, som er publisert i fagfelleverderte tidsskrifter (jf. Grayson og Helman 2011). Dette er problematisk tatt i betraktning at det ofte kreves at bedrifter innfører omfattende sikkerhetsprogrammer (f.eks. Fourie m.fl., 2010). I en tidligere systematisk litteraturstudie identifiserte vi 24 studier som beskriver organisatoriske sikkerhetsstyringstiltak som kan rettes mot sjåfører i arbeid (Nævestad, Phillips mfl 2018). Et av de viktigste funnene i denne gjennomgangen er en robust sammenheng mellom ledelsens engasjement for sikkerhet og sikkerhetsutfall. Ledelsens engasjement for sikkerhet er den mest studerte og best dokumenterte egenskapen til en god sikkerhetskultur, uavhengig av sektor (Flin m.fl. 2000, Guldenmund 2000, Pidgeon og O'Leary 2000, DeJoy 2005). Vår litteraturstudie finner også en sammenheng mellom god sikkerhetskultur og sikkerhetsutfall (ulykker, atferd, hendelser). Det samme gjelder forholdet mellom sikkerhetsstyringssystem og sikkerhetsutfall. Thomas (2012) konkluderer med at det synes å være et forhold mellom sikkerhetsstyringssystem og objektive sikkerhetsresultater (for eksempel atferd og ulykker). Selv om det ikke foreligger enighet om hvilke sikkerhetsstyrings-komponenter som bidrar mest, konkluderer han med at ledelsens engasjement for sikkerhet og sikkerhetskommunikasjon synes å være viktig. Proaktiv risikovurdering er også funnet å være knyttet til færre forsikringskrav i vegtransportbedrifter. Vår gjennomgang identifiserte også syv studier om flåtestyringsteknologi og organisatorisk oppfølging av og tilbakemelding på kjørestil, som viser positive resultater: Sikrere kjøring og/eller færre ulykker (Nævestad, Phillips mfl 2018). Disse tiltakene ser ut til å være basert på en kombinasjon av sjåførens selvovervåking ved hjelp av teknologi og ledelseskontroll og -støtte.

6.2 Styring av sikkerhet hos operatørene

6.2.1 Sikkerhetsstyringssystemer

Bedrifter på veg

Alle respondentene fra bussoperatørene sa at de hadde sikkerhetsstyringssystemer som de bruker for å gjennomføre risikoanalyser, og lage prosedyrer og opplæringsprogrammer i tråd med disse. Det mest kjente sikkerhetsstyringssystemet for vegsektoren er beskrevet i standarden ISO 39001. Selv om få norske transportbedrifter (<10) har implementert systemer som er i tråd med denne standarden², har busselskapene representert i vår undersøkelse enten implementert ISO 39001 allerede, eller har tilpasset sitt eksisterende system til hovedelementene i standarden. Disse bedriftene er dermed blant de mest avanserte transportbedriftene i Norge når det kommer til implementering av systemer for sikkerhetsstyring.

² Se også Phillips, Nævestad & Jordbakke (2018)

Arbeidet med ISO 39001 innebærer blant annet å innføre en nullvisjon, og at man har et system for å granske og lære av ulykker av en viss alvorlighetsgrad. Å lære av granskinger og å følge opp uønskede hendelser og revisjoner er vesentlig i arbeidet med kontinuerlig forbedring. Bedriftene har også rapporteringssystemer hvor alle ansatte kan melde inn avvik og forbedringsforslag elektronisk og på andre måter. En respondent mente at det å arbeide med granskinger av hendelser innebærer at man har gått bort fra å utelukkende fokusere på den individuelle sjåførens ansvar ved ulykker til å også se på betydningen av bakenforliggende forhold, og at de også involverer sjåførene i dette. Dette har ført til et betydelig engasjement blant sjåførene.

Respondentene sa at hovedbegrunnelse for å implementere ISO 39001 ikke var at oppdragsgivere krevde dette, men at det ville forbedre deres eget sikkerhetsarbeid. Noen respondenter nevnte at de var sertifisert for miljøstyringsstandard ISO 14001 før de ble sertifisert for ISO 39001. Erfaringer med ISO 14001 var positive, og det gjorde at overgangen til ISO 39001 ikke var stor. De mente imidlertid at ISO 39001 sertifisering burde bli etterspurt av oppdragsgivere, men at dette så langt ikke har skjedd. Det ble sett på som overraskende at Ruter ikke premierer ISO 39001 mer, siden Ruter har et eksplisitt fokus på trafiksikkerhet og nullvisjon.

Bedrifter som er underlagt Jernbaneloven

Bedrifter som er involvert i skinnegående transport er underlagt Jernbaneloven, og de er dermed lovpålagt å kjenne risikobildet som organisasjonen står overfor, ha systematisk sikkerhetsstyring og jobbe for kontinuerlig forbedring av eget sikkerhetsarbeid. Jernbanetilsynet fører tilsyn med disse aktivitetene, og bedriftene må jevnlig rapportere til tilsynet. Det finnes ikke en lignende ordning i vegsektoren.

Det å ha et trafiksikkerhetssystem, og å kjenne risikobildet som organisasjonen står overfor innebærer å ha et godt rapporteringssystem og en god rapporteringskultur. En av respondentene sa at de registrerer alle hendelser på nettet, og at disse skal følges opp fortløpende. Alle hendelser skal rapporteres. Deretter kategoriseres de på ulike topphendelser og alvorlighetsgrad for videre oppfølging.

I tillegg til konkrete hendelser, skal sikkerhetsutfordringer, (uønskede tilstander, rusa personer, problemer med infrastruktur osv.) også rapporteres i systemet. De kan også meldes direkte til trafikklede. Forhold som meldes inn som krever videre oppfølging gjennomgås i sikkerhetsutvalget annenhver uke, hvor sakene, årsaker og relevante tiltak diskuteres proaktivt. Det ble nevnt at det kan se ut som om man har et veldig stort antall hendelser, fordi det er mye som registreres i rapporteringssystemet, men dette er en del av det å ha en rapporterende og lærende kultur. Andre ting som kreves av Jernbaneloven er RAMS program og RAMS plan når prosjekter skal igangsettes. Dette innebærer å spesifisere en plan for sikkerhetsaktiviteter i ulike prosjektfaser.

Det å ha kontroll på risikoene som bedriften står overfor, slik Jernbaneloven krever, innebærer også at man jevnlig gjennomfører risikoanalyser. Dette er også et grunnleggende element i det å ha et velfungerende sikkerhetsstyringssystem. Bedriftene må gjennomføre jevnlig risikoanalyser for alle operasjoner de er involvert i, og alle relevante endringer skal risikovurderes. Hensikten med dette er å vurdere om endringen møter bedriftens risikoakseptkriterier. Dette betyr at ved alle endringer, vurderes det hvordan hensynet til trafiksikkerhet ivaretas. Respondentene sa at dette er en «tenkemåte» som ikke nødvendigvis er utbredt blant andre organisasjoner. Utfordringen for bedriftene som er underlagt Jernbanelovgivningen, er at det gjerne kan være andre aktører som har myndighet til å gjøre noe med de risikoene som de identifiserer, men at dette ikke nødvendigvis skjer. Det kan skyldes at andre ikke gjennomfører tilsvarende risikoanalyser, av alle relevante

endringer, eller at andre forhold (f.eks framkommelighet for andre trafikantgrupper) vektlegges mer enn trafikkikkerhet.

6.2.2 Sikkerhetskultur

Respondentene fra skinnegående og vegtransport understreket også at de jobber aktivt med å utvikle god sikkerhetskultur i sine bedrifter, selv om de ikke nødvendigvis alltid bruker ordet eksplisitt. Det ble særlig nevnt at det å jobbe med sikkerhetsstyringssystem innebærer å jobbe med sikkerhetskultur. En nevnte at det viktigste elementet i sikkerhetsstyringssystemet er:

«(...) den mentale og kontinuerlige påvirkningen av sjåførene; for det er de som er nøkkelen, det er de som sitter og holder i rattet. Det holdningsarbeidet, trafikkikkerhetskultur, det få dette inn, det er den viktigste jobben (...) Det er den daglige greia, at driftsleder og trafikkleder sier til sjåføren: «ta det med ro, husk å kjøre pent». Det er kulturen og bevisstheten som vi føler er det aller viktigste.»

Vedkommende sa også at det blir mer fokus på holdninger og sikkerhetskultur med ISO 39001 sertifiseringen, og at de får mer trykk på dette arbeidet gjennom den årlige sjekken som følger med ISO-sertifiseringen. Det ble også sagt at arbeidet med ISO 14001 kan ha en positiv påvirkning på arbeidet med sikkerhetskultur på den måten at man får inn en systematisk prosessanlegg, hvor bedriften kan ta utgangspunkt i ulike prosesser, analysere risikoen knyttet til disse og sette inn tiltak. Det betyr at man for eksempel først fokuserer på prosessen hvor passasjerer kommer på, og ser på risikoer knyttet til dette, dernest prosessen hvor passasjerer transporteres, og ser på risikoer knyttet til dette (for eksempel at sjåføren er riktig opplært, ikke trett, har en god kjørestil, ikke bruker mobil) og så risikoen etter at passasjerer har gått av (for eksempel at bussen vedlikeholdes og kontrolleres, servicerutiner og intervaller). Denne prosessanleggen var også innarbeidet hos de som jobber med skinnegående transport, blant annet gjennom RAMS.

En av respondentene sa at bedriften også gjennomfører lederopplæring som et ledd i arbeidet med sikkerhetskultur. Bakgrunnen er lederens store betydning for sikkerhetskulturen, og at sjåføren ser på henne/ham som leder og rollemodell.

En person sa at de jobber med mellomledere for å identifisere sikkerhetsutfordringer blant førere, og at opplæring er et sentralt element i kontinuerlig forbedring av sikkerhetskulturen. Førerne med flest uhell blir kalt inn til intervju, følges opp på mange måter og får opplæring. I tillegg har bedriften møter hver dag hvor hendelser, avvik, tilstander og uhell diskuteres mellom ulike parter i bedriften.

6.2.3 Flåtestyring

En av de vi snakket med trakk fram flåtestyringssystemet som det viktigste tiltaket de har for å bidra til sikkerhetskultur i egen bedrift. Personen beskrev flåtestyringssystemet som et hovedverktøy, og en naturlig del av bedriftens måleparameter for sikkerhetsnivå.

Vedkommende sa at de ikke snakker eksplisitt om sikkerhetskultur, men hvordan man kan være en god sjåfør. Denne bedriften har kontinuerlig overvåking av sjåførenes kjørestil, med fokus på dieselforbruk, akselerasjon, nedbremsing, g-krefter osv. Alle sjåførene får rapporter hvor de sammenlignes med «sin gruppe» (som driver samme type kjøring) og selskapet generelt. Disse tallene sammenlignes med snittet. Sjåførene får data undervegs og kan også se dataene på en nettside. Bedriften gjennomfører også årlige konkurranser i kjørestil. Finalen i dette mesterskapet gjennomføres på bane, men sjåførene kvalifiserer seg gjennom vanlig kjøring gjennom året. Denne personen sa om flåtestyringssystemet at:

«Da vi fikk systemet, oppstod det mange småkonkurranser, offisielt og uoffisielt. Det ble attraktivt å bli en god sjåfør.»

Vedkommende understreket at mange av rammebetingelsene for trafiksikkerhet er gitt på forhånd: vegen er det i stor grad myndighetene som kontrollerer, bussene er i stor grad også spesifisert av oppdragsgiverne, mens operatørene selv har stor påvirkning på sjåførene og deres kjørestil.

På spørsmål om de har diskutert de personvernmessige sidene ved flåtestyringssystemet, sa en av respondentene at de hadde «noen runder» med Datatilsynet i starten, men at de etter hvert forstod at dette er et verktøy for bedriften internt. Personen sa også at de avtaler med tillitsvalgte at dette er noe «vi bruker med sjåføren og ikke mot sjåføren».

En av de andre bedriftene har også tilsvarende system, som de bruker veldig aktivt. Noen av sjåførene (avhengig av system) kan blant annet sjekke dataene sine gjennom en applikasjon. Denne bedriften premierer sjåførene for lavt forbruk og pen kjøring, blant annet gjennom å kåre «Månedens sjåfør» og «Årets sjåfør». Vinneren av den siste konkurransen kan for eksempel vinne en sydentur med familien. Bedriften lager team som konkurrerer blant de som kjører samme type ruter med samme typer busser, for at det skal bli så likt som mulig. Bedriften har fokus på at sjåførene ikke skal være stresset, at de skal kjøre på en fin måte og at de skal bruke minst mulig drivstoff. Respondentene sa at bedriften har jobbet for å få med fagforeningene i flere år, for å fase det forsiktig inn. Denne bedriften har også en avtale med de ansatte om at de ikke skal bruke data fra flåtestyringssystemet mot de ansatte ved personalsaker.

Det er viktig å påpeke at flåtestyringssystem er et verktøy som kan brukes aktivt i arbeidet med å følge med på og forbedre sjåførers fart og kjørestil, men at det ikke er et mål i seg selv, snarere et middel. Det avgjørende er bedriftens og ledelsens fokus på sjåførenes fart og kjørestil, og kontinuerlige arbeid for å utvikle sjåførenes kompetanse. Dette gjøres ved å avdekke behov for kompetanse hos sjåførene, opplæring og utvikling av sikkerhetskultur. Et flåtestyringssystem kan bistå med det første, men det er ikke tilstrekkelig i seg selv. Den tredje bedriften jobber derfor primært med opplæringstiltak og sikkerhetskultur, og har fokus på myk kjøring og skadefri kjøring. Blant noen av tiltakene er premiering av skadefri kjøring over en viss periode. Denne bedriften har også flåtestyringssystem, men de har hatt noen negative erfaringer med det, blant annet knyttet til at ikke alle sjåførene har tatt det godt imot. Dette er også noe av bakgrunnen for at bedriften fokuserer mer på opplæring, kompetanse og sikkerhetskultur. Intervjupersonen i denne bedriften sa også at de har hatt sterkt fokus på mobilbruk, blant annet fordi dette er spesifisert i kontraktene med Ruter.

6.3 Relasjonen til Ruter

6.3.1 Anbud

Det var ikke alle fra operatørene som kunne fortelle hvordan anbudsprosessen og kontraktsordningen med Ruter var, men en person var fornøyd med at operatørene får anledning til å påvirke anbudet før det kommer:

«Ruter starter med å kalle inn til anbudskonferanse, der alle interesserte får komme med sine innspill og ønsker før Ruter går i gang med å lage det. Vi får anledning til å stille spørsmål og påvirke ting. Det setter vi pris på. Dette har vi etterspurt. Ting kan gå på busstyper og like krav, slik at det er enklere å skaffe gode busser. Vi kan også på forhånd diskutere ting i bonusavtalene. Ruter er veldig interessert i å skape gode relasjoner fra starten.»

Når det gjelder selve anbudet, ble det nevnt at prisen kan utgjøre 40 % av vurderingskriteriene, mens resten handler om vognplaner, kapasitet til å gjennomføre, og også miljø og kvalitet. De mente at det ikke var spesifisert noen krav knyttet til trafiksikkerhet i anbudene. De nevnte imidlertid at kontraktene forutsetter at operatørene følger lovkrav knyttet til førers skikkethet, kjøretøy osv.

6.3.2 Oppfølging og kontakt

Når en operatør har vunnet et anbud, møter de Ruter formelt i månedlige samarbeidsmøter. I disse møtene er det typisk to faste representanter fra operatørene som møter et utvalg fra Ruter, for å snakke om kontrakts og driftsmessige forhold. Det er også en framkommelighetskomite som møtes annenhver måned, hvor alle operatørene deltar. Disse møtene handler om traseer og utfordringer knyttet til disse, for eksempel kryss og rundkjøringer. Her kan også forhold som går på trafiksikkerhet tas opp. De intervjuede understreket at Ruter jobber kontinuerlig med framkommelighet for kollektivtrafikken, og at Ruter og operatørene jobber på samme lag opp mot kommuner og fylker for at kollektivtrafikken skal bli prioritert. I tillegg har operatørene et bredere samarbeid et par ganger i året, i samhandlingsmøter, hvor man diskuterer ruteplanmessige ting og forhold som angår den mer generelle utviklingen av trafikken, fremtidige behov og trender på sikt. I tillegg har operatørene daglig kontakt med Ruter på et eller annet nivå. En respondent sa for eksempel at Ruter er veldig involvert i trafikkavviklingen. Fokuset i den daglige kontakten først og fremst går på framkommelighet og regularitet.

6.3.3 Ruters krav

Passasjertransport og regularitet

Det var enighet blant respondentene om at det som Ruter særlig vektlegger er knyttet til passasjertransport og regularitet. Dette fokuset reflekteres både gjennom kravene i anbudene og kontraktene, for eksempel knyttet til sanksjonsregimet (bonus/malus), og gjennom den daglige kontakten mellom Ruter og operatørene, hvor Ruter overvåker trafikkavviklingen. Kontraktene mellom operatørene og Ruter angir satser for en rekke gebyrer som operatørene må betale, for eksempel for innstilte avganger, for tidlige avganger, eller ikke betjente holdeplasser. En sa at «Bøteregimet først og fremst er knyttet til den daglige avviklingen av trafikken», og at særlig innstilte avganger straffes.

Ruter overvåker, som nevnt, også trafikkavviklingen, og legger stor vekt på å få daglig informasjon fra operatørene om avvik fra ruteplanen. Det å unnlate å melde om avvik gir høyest bot fra Ruter til operatørene. En av operatørene har utviklet en egen webportal som brukes til å rapportere avvik til Ruter. En del ting må rapporteres umiddelbart, andre ting rapporteres for eksempel månedlig. Ruter følger kontinuerlig med på dette.

Ifølge en respondent handler ca. 90 prosent av innholdet i webportalen om hvordan bedriften «greier å levere produktet sitt». Ulykker rapporteres ikke, men operatørene skal rapportere alvorlige personskader i den månedlige rapporten.

Kundetilfredshet

Operatørene opplever at Ruter stiller krav knyttet til kundetilfredshet. Dette er også regulert gjennom bonus-malus systemet. Mangelfullt renhold gebyrlegges. Det samme gjør mangelfullt vedlikehold og manglende annonsering av stoppested. Det ble nevnt at Ruter har mange personer som er ute og kontrollerer operatørene. Ruter gjennomfører jevnlig ombordundersøkelser på ulike ruter. Kontrollørene blir med bussene for å vurdere kvaliteten på føreren, bussen, kjørestil osv. De gjennomfører også brukerundersøkelser

blant passasjerene som blir brukt til å vurdere tilfredshet med tilbudet. Resultatene fra disse undersøkelsene er også knyttet til bonus-malus systemet, og gode resultater kan gi bonus til operatørene.

«Operatørene kan også få gebyr for feil skilting på buss, hvordan bussen ser ut osv., men dette følges i mindre grad opp. De har kontrollører på bussene hver dag, og legger ut egne anbud på det. De stiller kundene spørsmål, for eksempel om sjåførens kundevennlighet, ren og pen buss. Vi får bonus om vi er på et visst nivå. Dette er en måte å få oss til å levere bra på. Kjørestil er også en egen måleparameter. (...) Man får ikke noe bonus om man ikke leverer et visst nivå.»

Miljø

Respondentene hadde en sterk oppfatning om at Ruter også stiller krav om og fokuserer på miljø. Dette er særlig tydelig gjennom Ruters fokus på, og krav om, miljøvennlige busser. Miljø vektlegges også i sanksjonsregimet som Ruter har overfor operatørene. Hvis en annen type buss enn det som er spesifisert i kontrakten blir brukt, for eksempel en mindre miljøvennlig busstype, får selskapet gebyr. Tomgangskjøring gebyrlegges også. Som tidligere nevnt, stiller Ruter dessuten krav om at operatørene skal kjøre piggfritt om vinteren, og operatørene må søke om dispensasjon fra kravet på enkelte ruter.

Respondentene fra operatørene mente at Ruter generelt prioriterer miljø og framkommelighet høyere enn trafiksikkerhet.

Trafiksikkerhet

På spørsmål om hvilke trafiksikkerhetskrav Ruter stiller til operatørene, svarte respondentene at Ruter ikke krever mye utover det som er lovpålagt; at man skal «følge lover og regler».

Det trafiksikkerhetstiltaket med sterkest fokus på fra Ruter sin side er sjåførers mobilbruk under kjøring. Mobilbruk gebyrlegges også om det oppdages; noe som også viser at trafiksikkerhet vektlegges i Ruters sanksjonsregime. Operatørene skal ikke rapportere mobilbruk, da Ruter følger med på dette selv ved hjelp av klager som kommer til kundesenteret.

Respondentene fra operatørene nevnte at det kunne vært en fordel om det var krav til å rapportere flere sikkerhetsmessige forhold, siden Ruter har overblikk, og som ideelt sett kunne ha stått i bresjen for, og organisert, informasjonsutveksling og læring mellom operatørene.

Operatørene opplever at Ruter forutsetter at trafiksikkerhet er ivaretatt (jf. «i henhold til lover og regler»), ved at bussene er i orden, at sjåførene er egnet og at sjåføren ikke snakker i mobil. Noen nevnte at Ruter i ulike sammenhenger understreker at de «samarbeider om sikkerhet med operatørene», men dette ble generelt opplevd som noe abstrakt og utydelig: Operatørene vet ikke helt hva dette egentlig betyr. Det ble også nevnt at Ruter understreker at «operatørene ikke konkurrerer på sikkerhet», men det mener flere ikke er helt korrekt siden økt fokus på sikkerhet koster penger og marginene er små.

6.3.4 Premisser som Ruter påvirker som kan ha konsekvenser for trafiksikkerhet

Rutetider

Respondentene fra operatørene sa det kan være uheldig for trafiksikkerheten om sjåførene blir veldig fokusert på å holde rutetidene. På den annen side, må bussene i så stor utstrekning som mulig forsøke å holde rutetidene: «sånn må det være», sa en. Forholdet

mellom punktlighet og sikkerhet er derfor en evigaktuell balansegang som må håndteres av sjåførene.

Det er et krav fra Ruter at sjåførene skal ha tidtaker i bussen som er godt synlig for sjåføren der han/hun sitter. Tidtakeren viser hvordan sjåføren ligger an i forhold til tidsplanen, det vil si antall minutter og meter til neste holdeplass (avgang):

«Sjåføren ser i bussen når han skal være på neste holdeplass. Det er et Ruter-krav. Vi har snakket om at det kan være et trafikkikkerhetsproblem. Det er veldig synlig for ham, og det blir rødt. Mange sjåfører sier de ikke er komfortable med det. Det burde vært tonet ned. Noen har til og med lydsignal: et pip når de kommer etter.»

Dette er et regularitetstiltak som kan være uheldig for trafikkikkerhet, dersom det stresser sjåførene og påvirker kjøreatferd:

«(...) ting er bygd opp for at det skal være i rute. Du får bot om du ikke er 'der og der'. Vi må bruke mye tid på å forklare hvorfor vi ikke rekker frister osv. Det er stressende å være sjåfør.»

Fokuset på regularitet understrekes også gjennom bonus- malus systemet, som medfører gebyr for operatørene dersom de er over to minutter forsinket fra oppstartsholdeplass.

Laventrébusser

Respondentene fra operatørene uttrykte en viss bekymring for at Ruter i økende grad krever laventrebuss på veger med høy hastighet. Problemet med disse bussene, ifølge flere, er at sjåføren sitter lavt og er sårbar i ulykker. En sa at «Det er ikke før Ruter krever at sjåførplassen skal være trygg at man kan bruke penger på dette. Ellers taper man på det.» Dette illustrerer også hvordan dette er et økonomisk spørsmål, og at kombinasjonen mellom Ruters føringer og den økonomiske konkurransen mellom operatørene i anbudene kan påvirke sjåførenes sikkerhet.

I tillegg har laventrebussene mange ståplasser (gjerne halvparten), noe som gjør passasjerene sårbare ved ulykker. En mente at det er et dilemma trafikkikkerhetsmessig at det er stort fokus på sitteplasser med setebelter i samme busser som det er mange ståplasser uten sikring. Sikkerhetsutfordringene knyttet til laventrebuss blir mer alvorlig, jo høyere fart det er på vegene hvor bussene brukes. Det ble også nevnt at Ruter burde ha gjennomført en risikoanalyse for å evaluere potensiell risiko knyttet til slike krav. Laventrebuss kan gjerne etterspørres av publikum, også fordi de øker tilgjengeligheten for rullestoler, barnevogner og eldre mennesker. Kravet om laventrebuss ble knyttet til at Ruter har et sterkt fokus på det å få flest mulig passasjerer transportert innenfor et gitt tidsrom, og det ble nevnt at dette kanskje kan være et eksempel på en situasjon hvor Ruter prioriterer framkommelighet framfor sikkerheten til sjåførene og passasjerene.

6.4 Ruters ansvar for trafikkikkerhet

Det var ulike oppfatninger blant respondentene fra operatørene om hvorvidt Ruter har og tar ansvar for trafikkikkerhet.

Det *å ha* ansvar kan bety at man juridisk sett er ansvarlig for trafikkikkerheten. Det kan være problematisk fordi Vegtrafikkloven legger hovedansvaret for trafikkikkerhet på sjåføren. Det å arbeide med sikkerhetsstyringssystemer (for eksempel ISO 39001) er en måte som operatørene kan ta sitt ansvar for trafikkikkerhet på.

Det *å ta* ansvar for trafikkikkerhet kan bety at man arbeider for det uavhengig av om man er juridisk ansvarlig eller ikke. Respondentene opplevde at begge parter, det vil si Ruter og operatørene, burde ta ansvar for trafikkikkerhet:

«Jeg føler at begge parter har et ansvar. Vi har det operasjonelle, men Ruter gir alle rammene: anleggene, rutetider, hva slags busser vi skal bruke. Det er detaljert satt opp i anbudene hva slags busser vi skal ha. Vi kan si: 'det er ikke bra for trafikksikkerheten med 15 meters buss her'. Ruter har vel så mye ansvar for å legge til rette for trafikksikkerhet som det vi har, fordi de styrer så mye av parameterne i anbudene. De er opptatt av flest mulig kunder per time. Dette kan gå på bekostning av trafikksikkerheten, for eksempel ved at de bestemmer hvilke busstyper vi skal bruke. Ruter har 70-75 % av rammebetingelse for sikkerhet. Det vi kan gjøre noe med er sjåførene.»

I tråd med dette, sa en annen at Ruter helt klart har ansvar, siden de setter premissene for sikkerhet. Denne tredje tilnærmingen til ansvar impliserer kanskje en moralsk forståelse av ansvar. Det vil si at Ruter gjennom sin betydelige innflytelse på trafikksikkerhet må være seg sitt ansvar bevisst, og arbeide (mer) aktivt for å sørge for at de ikke påvirker operatørene på måter som kan være negative for trafikksikkerheten. En person sa at Ruter ikke har (juridisk) ansvar for trafikksikkerheten (hos operatørene), og de var usikker på om de burde ha det. Personen foreslo at Ruter likevel kunne bidra til trafikksikkerhet, for eksempel ved å tilrettelegge til læring på tvers av operatørene. Det ble nevnt at dette ville vært et veldig sterkt virkemiddel for å øke trafikksikkerheten. Respondentene delte i noen grad denne moralske forståelsen av ansvar, og åpnet for at Ruter kunne arbeide mer aktivt for trafikksikkerhet. I tillegg, ble det også nevnt at det på en måte kan sies at sjåførene egentlig er Ruters sjåfører, siden flere av dem roterer mellom operatører når anbud tapes og vinnes. Det konstante er Ruters rolle som oppdragsgiver. Dette kan være et argument for at Ruter i større grad tar ansvar for opplæring. En annen mulig konsekvens kunne være at Ruter i større grad inkluderer trafikksikkerhet i evalueringskriteriene i anbudene. De kan da sette flere krav knyttet til dette, og jevnlig gjøre evalueringer eller risikoanalyser av hvordan deres øvrige krav og kontakt med operatørene kan ha negative konsekvenser for trafikksikkerheten.

Det ble også nevnt at operatørene i noen tilfeller ville valgt andre rammebetingelser enn de Ruter setter hvis de kunne velge selv. Dette gjelder for eksempel hvilke veger de ikke vil kjøre på, og hvilke busser de vil bruke på hvilke veger. Det ble også nevnt at det kunne oppstå konflikter mellom de premissene Ruter setter for trafikksikkerhet, og det som operatørene optimalt sett skulle ønske å gjøre, basert på risikovurderinger i tråd med ISO 39001.

De fleste synes ikke de er med på å styre trafikksikkerhet sammen med Ruter, og de vet ikke hva Ruter gjør for å realisere nullvisjonen.

7 Ruter og de reisende

7.1 Innledning

Risikoen for trafikkulykker i Norge er blant de laveste i verden, men det er fortsatt noen områder med forbedringspotensial. En utfordring i denne sammenheng er et transportpolitisk mål om at flere skal gå og sykle, især i store byer (NTP³, nasjonal gåstrategi og nasjonal sykkelstrategi). Som myke trafikanter på vei til og fra holdeplasser, er kollektivreisende særlig utsatte for trafikkulykker.

Nullvisjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken ligger som grunnlag for Vegvesenets og andre aktørers arbeid med trafikkikkerhet i Norge. Som et ledd i dette er det utarbeidet en ny nasjonal tiltaksplan for trafikkikkerhet på veg for perioden 2018-2021 med konkrete mål for trafikkikkerhet, og det er i økende grad tilsvarende planer på fylkeskommunenivå, slik som Akershus sin handlingsplan for trafikkikkerhet. Handlingsplanene er basert på kunnskap tilgjengelig fra ulykkesregistre, etterforskning og studier om dødsulykker og andre trafikkulykker (Statens vegvesen, Statens havarikommisjon for transport), kunnskap om virkning av tiltak (for eksempel Trafikkikkerhetshåndboken, www.toi.no/tsh), og annen FoU innen trafikkikkerhet. Den nasjonale tiltaksplanen har fokus på følgende temaer som er relevante for kollektivreisende;

- Belte i buss og sikring av barn
- Ungdom og unge førere (relevant om PET tas i bruk)
- Eldre trafikanter og trafikanter med nedsatte funksjonsevner
- Gående og syklende
- Transport med tunge kjøretøy (inkludert buss)
- Trafikkikkerhetsarbeid i fylkeskommuner og kommuner

Ruter står for en ikke ubetydelig andel av transporten sentralt i Oslo, og vil trolig spille en viktigere rolle framover (mtp. behov for «grønn» mobilitet og at Ruter ligger i front på digitalisering, MaaS osv.). Derfor er det viktig å ta hensyn til rollen Ruter spiller overfor trafikkikkerheten til de kollektivreisende, både når de reiser og når de er på vei til og fra kjøretøyene.

7.2 Funn fra intervjuer

Flere ressurspersoner nevnte instanser der Ruter har jobbet aktivt med trafikkikkerhet for de reisende. Kampanjer om trafikantens synlighet i mørket (bidrag til refleksdagen), opplysninger til mopedister, og skoleaksjoner ble nevnt som eksempler. Ut ifra dokumenter vi har sett, har Ruter også hatt en tett dialog med operatører og skoler om trafikkikkerhet knyttet til skoleskyss. I tillegg utvikler og implementerer Ruter sikkerhetsmerking til bruk om bord på transportmidlene og på stasjoner gjennom arbeidet med Trafikantinformasjon-

³ 3.2 Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2029

og designprogrammet (TID). I 2017-18 gjennomførte Ruter også Beltehelt⁴-kampanjen rettet mot skoler i Akershus.

De fleste eksterne respondentene som svarte på spørsmålet «Hva gjør Ruter for å ivareta trafiksikkerhet for de reisende?», mente imidlertid at Ruters arbeid ikke er synlig. Dette kan ha sammenheng med kommentarer fra interne respondenter, om at det var operatørene og ikke Ruter som har juridisk ansvar for passasjerenes trafiksikkerhet om bord. Noen nevnte imidlertid også konkrete eksempler på Ruters arbeid rettet mot de reisende; 1) kampanjearbeid, 2) skilt (for eksempel «ikke gå over veien før bussen har kjørt»), og 3) eksempler på situasjoner hvor Ruter var flink til å gripe inn og handle når de ser farlige situasjoner som påvirker de reisende. Eksempler på sistnevnte er 1) IOSS sine handlinger når de er vitne til farlig vegarbeid, 2) at Ruter handlet da de fikk rapporter om at det var for mange reisende som ventet på en smal trikkeholdeplass, og 3) steder på t-banen hvor gapet mellom perrong og vogn er for stort. Her reduserte Ruter risiko gjennom informasjon. Det ble også nevnt at Ruter ivaretar de reisendes trafiksikkerhet på indirekte måter for eksempel gjennom dialog om utforming av bussholdeplass.

7.2.1 Informasjon til de reisende

Flere eksterne ressurspersoner påpekte at Ruter kunne gjøre mer for å påvirke holdninger til trafiksikkerhet gjennom kampanjer rettet mot bruk av bilbelte eller kampanjer rettet mot distraksjon i trafikken. Dette kan for eksempel gjøres gjennom oppslag om bord i busser, t-bane eller trikk. På den annen side, nevnte en intern ressursperson at Ruter kan påvirke trafiksikkerhet mer gjennom kontraktene med operatørene enn gjennom holdningskampanjer rettet mot trafikanter generelt. I tillegg er det siste dessuten sett som Statens vegvesens, Sporveiens og Trygg trafikk domene (jf. kap. 4). En nevnte at Ruter ikke har juridisk ansvar, men følger opp dersom det kommer inn mange meldinger om at kundene ikke handler trafiksikkert. Andre kommentarer tydet også på at ansvarsfordelingen er noe uklar når det gjelder holdningskampanjer om trafiksikkerhet. En var enig i at det er «uenighet om hvem som gjør hva i kollektivtrafikkfamilien», men at Ruter har oversikt, og dermed er godt stilt til å få klarhet rundt dette.

En annen forklaring på manglende informasjon til de reisende om trafiksikkerhet er at «de uformelle reglene» er kompliserte. Eksempelvis må barn sitte med bilbelte, mens eldre personer med nedsatte funksjonsevner må stå; rullestoler eller en ekstra barnevogn om bord kan være en utfordring for trafiksikkerheten. Mange situasjoner krever avveining mellom trafiksikkerhet, service for alle og framkommelighet.

7.2.2 Informasjon fra de reisende

Ruter fanger opp informasjon fra de reisende generelt via observasjoner fra IOSS, via markedsinformasjonssystemet (MIS) og undersøkelser om bord, via henvendelser gjennom nettportalen, og ved telefoner fra kunder til IOSS og kundesenteret. Ombordundersøkelsene fanger opp de reisendes opplevelser av kjørestil, noe som er relevant for trafiksikkerhet.

Flere deltakere nevnte at Ruter har en viktig rolle overfor de reisende som «lederstjerne» i trafikken. Det vil si at det er Ruters navn som står på alle kjøretøyene, slike at mange reisende først og fremst vil henvende seg til Ruter for å rapportere inn en trafiksikkerhetssak. Dette gir Ruter et visst ansvar for informasjonsflyten angående trafiksikkerhet i systemet. Hvordan Ruter tilrettelegger for de reisendes rapportering av sikkerhetsspørsmål, og hvordan de håndterer opplysningene som kommer inn, kan derfor

⁴ https://www.akershus.no/nyheter/?article_id=205581

ha mye å si for hvordan risikoer i trafikken fanges opp, spesielt siden underrapportering av hendelser og skader blant myke trafikanter er en kjent utfordring. Til tross for dette, kommenterte en ressursperson at Ruter ikke er lett tilgjengelig (de har ikke e-postadresse, for eksempel), og at de kan oppleves som «skjult i systemet» av de reisende. Vi har sett lite som indikerer at Ruter oppmuntrer til innrapportering av potensielle farlige hendelser i trafikken. Det er opp til operatørene om det er skilt med informasjon om hvordan man kan melde inn uvanlige hendelser om bord (t-banen gjør dette), noe som kan bety at hvordan man rapporterer inn hendelser kan være avhengig av hvor man er i mobilitetssystemet. En av forfatterne har sett på Ruters nettportal for henvendelser. Denne oppmuntrer ikke til innrapportering av hendelser knyttet til trafikksikkerhet. Ruter responderer likevel på henvendelser om trafikksikkerhet som kommer gjennom denne kanalen (for eksempel bussjåførens mobilbruk).

For å oppsummere, fikk vi inntrykk av at Ruter har en bevissthet rundt situasjoner som kan være farlige for de reisende, og de kan være gode til å handle og sette inn tiltak i trafikken og om bord, men kun *etter* at de er blitt gjort oppmerksom på potensielt farlige situasjoner. Det kan virke som om Ruter ofte er avhengige av at kundene eller samarbeidspartnere aktivt rapporterer situasjoner inn til dem. Samtidig gjør Ruter lite for å legge til rette for innrapportering av informasjon om trafikksikkerhet fra de reisende utover det IOSS ser og tar opp og et spørsmål om kjørestil i ombordundersøkelsen. Det er også få tegn til aktiv eller systematisk innhenting av data om sikkerhetsmål fra de reisende. Vi så få indikasjoner på et databasert, systematisk proaktivt arbeid internt i Ruter for å styre trafikksikkerhet blant de reisende.

Følgende ble omtalt av ressurspersoner som områder hvor Ruter kan være en viktige bidragsyter for å øke de reisendes sikkerhet:

- Bilbeltebruk på høyhastighetsveier
- Konflikter mellom myke trafikanter og de store kjøretøyene som Ruter har overordnede ansvar for (trikk / buss / t-bane), især regler om gangfelt og trikk.
- At myke trafikanter er oppmerksomme på blindsonen på buss
- Tilrettelegging for sykkel ved holdeplass
- Fall om bord
- Fall mellom togside og plattform
- Syklister som er utsatt i svinger, og ved smale sykkelfelt

8 Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

I denne rapporten har vi kartlagt hvordan Ruter arbeider med trafikksikkerhet i dag og identifisert forbedringsmuligheter, basert på uttalelser fra en utvalgt gruppe ledere, mellomledere og ansatte i Ruter, samt fra et spekter av aktører som Ruter har relasjon til. Vi har fokusert på hvordan Ruters muligheter til å arbeide med trafikksikkerhet påvirkes av samarbeidet med andre aktører («Ruter settes premisser før»), hvordan Ruter selv arbeider med trafikksikkerhet, hvordan Ruter påvirker trafikksikkerhet hos operatørene («Ruter setter premisser») og de reisende. I dette kapittelet gir vi sammenfattende resultater og anbefalinger.

Gjennomgående kan det se ut til at Ruters arbeid med trafikksikkerhet ikke er systematisert. En viktig grunn til dette virker å være «ansvarspulverisering», det vil si at ansvaret for trafikksikkerhet er delt blant flere aktører i mobilitetssystemet, og at det formelle ansvaret for trafikksikkerhet ligger hos andre aktører.

Manglende systematisering av Ruters arbeid med trafikksikkerhet har flere viktige implikasjoner. Blant annet betyr det at de som jobber i Ruter ikke har en konkret plan eller felles forståelse om hvordan de skal oppnå nullvisjonen i praksis, eller hvem som har ansvar for hva angående trafikksikkerhet. For eksterne parter kan det synes som at Ruter ikke jobber konkret med trafikksikkerhet, og ikke kommuniserer trafikksikkerhetsarbeidet tydelig.

Med sin oversikt over de mange elementene som inngår i mobilitetssystemet, er Ruter godt stilt til å se hvordan ulike komponenter interagerer og påvirker trafikksikkerhet. Ruters påvirkning på operatørens arbeid med trafikksikkerhet er også viktig, samt Ruters rolle som «ledestjerne» for passasjerer som vil rapportere inn hendelser. Disse og andre aspekter ved Ruters rolle i mobilitetssystemet tyder sterkt på at Ruter kan være en viktig bidragsyter for å nå nullvisjonen. Ruters systematiske arbeid med trafikksikkerhet bør derfor optimaliseres. Systematisering av Ruters arbeid med trafikksikkerhet vil også effektivisere, samordne og tydeliggjør Ruters eksisterende arbeid med trafikksikkerhet.

Vi har fått et klart inntrykk av at det er mer fokus på miljøhensyn enn trafikksikkerhet hos Ruter. At Ruter jobber aktivt med miljø er positivt. Hvis Ruter vil gjøre en like god jobb med trafikksikkerhetsarbeidet, må det først løftes opp og systematiseres. Klargjøring av roller, ansvar og mål for arbeidet med trafikksikkerhet, og analyse og prioritering av de viktigste risikoområder vil alle være viktige i dette arbeidet.

Ruter må forholde seg til et stort og omfattende system der viktige samfunns mål ofte er i konflikt. Det er naturlig for Ruter, som for andre aktører, å gjøre avveininger mellom trafikksikkerhet, miljø og framkommelighet. Samtidig er det mange tilfeller der trafikksikkerhet, framkommelighet og miljøhensyn ikke behøver å gå på bekostning av hverandre. Systematisering av Ruters arbeid med trafikksikkerhet kan være med på å konkretisere og bevisstgjøre valg som tas mellom trafikksikkerhet og andre viktige samfunns mål.

I resten av dette kapitlet, gir vi våre konkrete anbefalinger. Disse er ordnet ifølge de fire områdene som vi har brukt for å strukturere funnene i rapporten.

- Ruters interne systemer for arbeid med trafikksikkerhet og sikkerhetskultur
- Anbud
- Informasjon til og fra de reisende
- Samspill

En kort begrunnelse for anbefalingene gis i starten av hver avsnitt under.

8.1 Ruters arbeid med trafikksikkerhet

Noen av respondentene beskrev Ruters trafikksikkerhetsstyringssystem som reaktivt og hendelsesbasert, med den begrunnelsen at fokuset er på å håndtere hendelser når de dukker opp. Det ble nevnt at trafikksikkerhetsspørsmål særlig kan komme på agendaen dersom det blir et mediefokus på det. Dette ble kontrastert mot proaktive og systematiske kartlegginger og analyser av risiko. Flertallet av deltakerne fra Ruter hadde en sterk opplevelse av at hensynet til miljø er sterkt prioritert i Ruter. De sa at «det er et helt annet trykk fra eierne våre på miljøkrav».

De interne respondenter understreket at en av utfordringene med å jobbe med trafikksikkerhet i Ruter, er at dette i mange tilfeller kommer i konflikt med andre hensyn. I den forbindelse spurte vi dem hva trafikksikkerhet er for Ruter. Dette handler blant annet om hvilke kriterier som legges til grunn for å definere hva som er «sikkert nok», og hvordan man systematisk går fram for å definere det i Ruter (for eksempel om man har risikoakseptkriterier). Respondentene svarte at det ikke finnes noen overordnede kriterier for dette (bortsett fra visjonen om null drepte og hardt skadde), og at slike vurderinger kan variere mellom personer. Resultatene tyder også på en viss uklarhet i Ruter knyttet til hva storulykker er, hvordan de kan oppstå og hvordan de bør forebygges.

Ruter legger visjonen om null drepte og hardt skadde til grunn for all virksomhet i selskapet. Dette er en leveranse som følger fra Ruters oppdragsgiver, som er Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Leveransen påvirker også fokuset på trafikksikkerhet i forhold til fokuset på andre viktige samfunns mål, for eksempel miljø. Deltakerne hadde for eksempel uklare oppfatninger av hva nullvisjonen betyr i praksis.

Det ble nevnt i intervjuene at Ruter bør definere en tydeligere strategi for trafikksikkerhet, og at Ruter har mulighet til å ta en mer aktiv rolle for å påvirke operatørens trafikksikkerhetsarbeid.

Vi anbefaler følgende tiltak:

- Arbeide systematisk med trafikksikkerhet, gjennom å utvikle tydelige retningslinjer om trafikksikkerhet, rolle- og ansvarsfordeling knyttet til styring av trafikksikkerhet, og databasert styring av risikoene knyttet til trafikksikkerhet i ulike deler av mobilitetssystemet. På denne måten kan det klargjøres internt hva Nullvisjonen betyr i praksis for Ruter.
- Definere hva trafikksikkerhet er for Ruter, mål for trafikksikkerhet som skal oppnås, og akseptkriterier som kan ligge til grunn i risikoanalyser. Arbeidet med å avklare hva trafikksikkerhet er, bør skille mellom risikoen for individulykker og storulykker og definere risikoakseptkriterier for begge.
- Jobbe proaktivt med måltall for trafikksikkerhet, for eksempel sikkerhetskultur, nestenulykker, avvik.

- Gjøre systematiske risikoanalyser av hvordan hensynet til trafikksikkerhet ivaretas i forhold til andre hensyn, samt situasjoner hvor det er konflikt. Definere akseptkriterier.
- Gjøre risikoanalyser av hvordan Ruter blir satt premisser for og hvordan Ruter selv setter premisser for trafikksikkerhet.
- Lære av Ruters arbeid med og fokus på miljø i arbeidet med trafikksikkerhet, for eksempel gjennom utvikling av strategi og felles diskusjoner om hvordan den strategien kan nås.

8.2 Ruter og trafikksikkerhet hos operatørene

De vi intervjuet internt hos Ruter understreket at Ruter, på bakgrunn av lovgivningen, ikke har formelt ansvar for trafikksikkerhet, og at «Ansvaret for trafikksikkerhet ligger helt og holdent på operatørene». Dette ble også brukt som begrunnelse for at Ruter ikke har et mer systematisk arbeid for trafikksikkerheten enn det som er situasjonen i dag. De intervjuede understreket imidlertid at Ruter påvirker trafikksikkerheten gjennom sin relasjon til operatørene.

Noen nevnte at Ruter har begrenset spillerom til å påvirke operatørene, siden de eksisterende kontraktene er styrende. Dette diskuterte vi over, for eksempel når det gjelder mulighetene til å kontrollere sjåførene sin bruk av mobiltelefon under kjøring.

Ut fra intervjuene med intervjupersoner fra Ruter, anbefaler vi følgende tiltak:

- Avklare mulighetene for å innta en mer aktiv rolle i forhold til operatørens arbeid med trafikksikkerhet, selv om det ikke kreves juridisk, og ta en koordinerende rolle. Avklare hvordan en slik «tilretteleggerrolle» skal defineres, uten at Ruter i praksis får mer juridisk ansvar for operatørens trafikksikkerhet.
- Spesifisere krav rettet mot trafikksikkerhet i kontraktene og anbudene.
- Kreve mer trafikksikkerhetsarbeid av operatørene som kjører på veg enn det som følger av Vegtrafikkloven.

Representanter for operatørene nevnte at alle operatørene har sikkerhetsstyringssystemer som de bruker for å gjennomføre risikoanalyser av aktuelle risikoer, og lage prosedyrer og opplæringsprogram i tråd med disse, granske og lære av ulykker osv. I vegsektoren er sikkerhetsstyringssystemer frivillige (for eksempel ISO 39001), mens transportbedrifter som er involvert i skinnegående transport er lovpålagt å ha sikkerhetsstyringssystem. Det ble nevnt i intervjuene at det er problematisk at regelverket i vegsektoren legger hovedansvaret for trafikksikkerhet på sjåføren, og at det derfor er lett for operatører og oppdragsgivere å «skyve ansvaret fra seg». Respondentene understreket også at de jobber aktivt med å utvikle god sikkerhetskultur i sine bedrifter, selv om de ikke nødvendigvis alltid bruker ordet eksplisitt. Det ble særlig nevnt at det å jobbe med sikkerhetsstyringssystem (for eksempel ISO 39001) innebærer å jobbe med sikkerhetskultur. Flere av bedriftene på veg hadde også flåtestyringssystem, som de bruker for å følge opp og kontrollere sjåførens fart og kjørestil på, gjerne etterfulgt av opplæringstiltak. Slike systemer kan være sentrale verktøy for sikkerhetsstyring. En annen bedrift arbeidet med sjåførers fart og kjørestil på andre måter, for eksempel gjennom holdningsskapende tiltak, opplæring og sikkerhetskultur.

Vi spurte om hvordan respondentene opplever Ruter som transportbestiller, med fokus på:

a) Hva de opplever at Ruter er mest opptatt av og prioriterer, b) Hva Ruter straffer

operatørene for, c) hva Ruter belønner og gir incentiver for, d) hvilke KPI'er («Key performance indicators») Ruter følger opp og e) hva operatørene må rapportere om til Ruter. Det var enighet om at Ruter særlig vektlegger kontrakter i anbud, og at den daglige kontakten er knyttet til passasjertransport og regularitet. Dette fokuset reflekteres både gjennom kravene i anbudene og kontraktene, for eksempel knyttet til sanksjonsregimet (bonus/malus) og gjennom den daglige kontakten mellom Ruter og operatørene, hvor Ruter overvåker trafikkavviklingen. Respondentene sa at Ruter stiller krav om og fokuserer på miljø, og at dette fokuset er sterkere enn fokuset på trafikksikkerhet.

På spørsmål om hvilke krav Ruter stiller til operatørene om trafikksikkerhet, svarte respondentene at Ruter ikke krever mye utover det som er lovpålagt; at man skal «følge lover og regler». De nevnte også at det ikke finnes noe system som operatørene kan bruke for å rapportere om sikkerhetsproblemer og hendelser osv. til Ruter. De mente at mobilbruk under kjøring er trafikksikkerhetstemaet som Ruter har fokusert mest på. Enkelte var noe overrasket over at sertifisering etter ISO 39001 ikke ga mer uttelling i anbudsprosessene og at sertifisering ikke var et eksplisitt krav.

Respondentene mente Ruters fokus på regularitet og mobilitet, særlig spesifisert gjennom rutetidene og bonus-malus systemet var sentralt. De uttrykte også en viss bekymring for at Ruter i økende grad krever laventrebusser på veger med høy hastighet, siden sjåføren sitter lavt og er sårbar i ulykker. De mente at de største risikoene ikke nødvendigvis er relatert til kjøring på vegen, men heller kjøring der hvor bussene er parkert. Enkelte nevnte også at hensynet til miljø kan gå ut over trafikksikkerheten, spesifisert gjennom Ruters krav om at bussene skal ha piggfrie vinterdekk.

Alle respondentene understreket at Ruter i praksis har betydelig påvirkning på trafikksikkerhet fordi de setter rammene eller premissene. En implikasjon av dette er at både operatørene og Ruter har ansvar, selv om Ruter ikke har et juridisk ansvar for operatørene trafikksikkerhet.

Vi anbefaler følgende tiltak, basert på intervjuene med operatørene:

- Trafikksikkerhet bør brukes som kriterium i anbud/kontrakt. Som premissleverandør kan Ruter i praksis sette premissene for trafikksikkerhet, kunne være at Ruter i større grad inkludere trafikksikkerhet i evalueringskriteriene i anbudene, og sette flere krav knyttet til dette i kontrakter. De kan også jevnlig gjøre evalueringer eller risikoanalyser av hvordan deres øvrige krav og kontakt med operatørene kan ha negative konsekvenser for trafikksikkerhet. Mulige måter å gjøre dette på, kan være å premiere eller stille krav til trafikkstyringssystem, eller systematisk arbeid med sjåførers fart og kjørestil, for eksempel gjennom opplæring, flåtestyringssystem, arbeid med sikkerhetskultur eller lignende. Ekstra sikkerhetstiltak på busser bør premieres for at operatørene skal få råd til å legge inn dette i konkurransene som gjennomføres.
- Premiere eller stille krav om trafikkstyringssystem, som ISO 39001. Dette er ikke nødvendigvis ressurskrevende for Ruter, siden operatørene stort sett er der allerede, og siden sertifiseringsarbeidet gjennomføres av sertifiseringsorganer. Det er imidlertid ressurskrevende for operatørene.
- Premiere eller stille krav om systematisk oppfølging av førers fart og kjørestil, for eksempel gjennom opplæringsprogrammer, arbeid med sikkerhetskultur og/eller flåtestyringssystem. Dette kunne vært et mulig underpunkt til et mulig krav om trafikksikkerhetsarbeid i anbudene og kontraktene.
- Være koordinerende pådriver for læring og informasjonsdeling. Ruter har en koordinerende rolle, som har overblikk, og som ideelt sett kunne ha stått i bresjen

for, og organisert informasjonsutveksling og læring mellom operatørene. Derfor kunne det vært en fordel om det var krav til å rapportere flere sikkerhetsmessige forhold til Ruter. Operatørene kunne rapportert sikkerhetsavvik, hendelser og sikkerhetsproblemer. På den samme måten kunne Ruter også koordinert læring og spre informasjon på tvers av operatører etter ulykker. De kunne for eksempel utstede tilrådinger basert på felles læring, og pålagt operatørene og følge slike. Konkurransforholdet mellom operatørene kan gjøre det utfordrende å dele informasjon, men det kunne løses ved at Ruter koordinerer det. Ruter sentralt kunne hatt et system for å etablere en lærende kultur. Dette er antakelig ressurskrevende, både økonomisk, tids og kompetansemessig. Et mulig hinder for en lærende kultur er, som nevnt, konkurransen.

- Være pådriver for vegvedlikehold og infrastruktur. Ruter er en sterk pådriver for mobilitet og framkommelighet overfor andre instanser (kommuner, fylker, myndigheter), noe som kommer alle kollektivselskapene til gode. Men Ruter kan gjøre mer, for eksempel ta opp sikkerhetsspørsmål i ulike foraer hvor mange aktører er representert. De kunne også vært en sterkere pådriver for vintervedlikehold. Det finnes fortsatt mange traseer med «farlige» og uoversiktlige kryss, og det kan være vanskelig å få Statens Vegvesen, kommuner og andre til å sette inn relevante tiltak.
- Gjennomføre risikoanalyse av egen uintendert påvirkning på trafikkisikkerhet. Over så vi at operatørene påvirker Ruter på mange uintenderte måter som de kanskje selv ikke er klar over, og at operatørene ser konflikter mellom ulike hensyn; for eksempel mellom miljø og trafikkisikkerhet. Det gjelder også bonus-malus systemet og fokus på regularitet. Ruter kunne forbedre sitt trafikkisikkerhetsarbeid ved å gjøre risikoanalyser og evalueringer av sin påvirkning på trafikkisikkerhet, også knyttet til krav og aktiviteter som i utgangspunktet ikke synes å være direkte knyttet til trafikkisikkerhet. Slike systematiske risikoanalyser gjøres i stor grad av operatørene selv. Operatørene som er underlagt Jernbaneloven er lovpålagt å gjøre det, og de gjør det jevnlig for alle operasjoner og for alle planlagte endringer. Operatørene på veg som er sertifisert etter ISO 39001, eller som arbeider i tråd med den, gjør det også. Som nevnt over, har Ruter et unikt overblikk som transportbestiller, og spiller en koordinerende rolle overfor mange ulike parter som er involvert i mange ulike typer transport. Dette gir en unik mulighet til å gjennomføre overgripende risikoanalyser. På den måten kan det vurderes om, og hvordan, hensynet til trafikkisikkerhet (også) ivaretas når det planlegges endringer som skal forbedre framkommelighet og miljø.
- I forlengelse av risikoanalyser, anbefaler vi at Ruter også kartlegger i detalj hvordan de selv påvirker trafikkisikkerheten (både intendert og uintendert) i møte med andre sentrale aktører som er en del av det større kollektivsystemet i Oslo og Akershus. Funn fra risikovurderingen kan brukes som et grunnlag både for å konkretisere hvilke spesifikke områder Ruter kan, og bør, ta en større rolle for å fremme trafikkisikkerhet, og samtidig danne et grunnlag for å i større grad tydeliggjøre sin rolle som trafikkisikkerhetsaktør i regionen.

8.3 Ruter og de reisende:

Vi har undersøkt rollen Ruter spiller overfor trafikksikkerheten til de kollektivreisende, både når de reiser kollektivt og når de er på vei til og fra holdeplassene. Vår analyse viser at selv om Ruter jobber aktivt med trafikksikkerhet på flere fronter, er arbeidet usynlig for noen aktører. Dette kan ha sammenheng med at vi ikke ser et systematisk proaktivt arbeid internt i Ruter for å ivareta trafikksikkerhet blant sine kunder. Det er ikke tydelig hvem blant de ulike aktørene i mobilitetssystemet som har eller tar ansvar for hva, uansett om det gjelder formidling av informasjon om trafikksikkerhet til de reisende eller innhenting av data om trafikksikkerhet fra de reisende.

Vi anbefaler følgende tiltak:

Følgende anbefalinger gjelder om Ruter ønsker å gjøre mer på dette området.

- Basert på en helhetlig og systematisk risikovurdering, bør Ruter identifisere, iverksette og evaluere tiltak som forbedrer trafikksikkerheten blant de reisende.
- Som del av et datastyrt system for styring av trafikksikkerhet, bør Ruter tilrettelegge for systematisk og proaktiv innhenting av data fra de reisende. Eksempelvis kunne data om fall ombord, av- og påstigning, nærhendelser i gangfelt m.m., hentes inn som del av ombordsundersøkelsen.
- Synliggjøre hvilke muligheter de reisende har for innrapportering av informasjon og hendelser som er relevante for trafikksikkerhet, og tilrettelegge bedre for de som vil rapportere inn farlige hendelser (muligens samordne med beredskap).
- Få klarhet i hvilke aktører som har ansvar for hva når det gjelder informasjon om trafikksikkerhet (kunnskap- og holdningskampanjer), og informasjonsinnhenting fra de reisende.

8.4 Samarbeid med andre aktører om trafikksikkerhet

Oppsummert kan vi se at Ruter er en del av et større nettverk aktører som i samspill påvirker trafikksikkerhet i Oslo og Akershus. Som administrasjonsselskap for kollektivtilbudet i regionen har Ruter et leveranseoppdrag fra eierne som er henholdsvis (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune), hvor nullvisjonen legges til grunn for hvordan Ruter skal drive sin virksomhet. Ruter påvirker trafikksikkerhet både gjennom kontinuerlig kommunikasjon med andre nøkkelaktører på kollektivfeltet, og gjennom ulike prosesser, som høringsuttalelser og deltakelse i arbeidsgrupper i forbindelse med planlegging og drift av vei- og infrastruktur. I tillegg har Ruter samarbeid med myndigheter, skoler og organisasjoner i forbindelse med trafikksikkerhetskampanjer, slik som bilbeltebruk og trygg skolevei. En annen arena hvor Ruter påvirker trafikksikkerhet i samspill med myndigheter og andre sentrale organisasjoner, er gjennom deltakelse i Oslo trafikksikkerhetsutvalg. De arbeider for å samordne og koordinere trafikksikkerhetstiltak i regionen på tvers av aktørene.

Ruter har en lite tydelig profil utad når det kommer til trafikksikkerhet. Ingen av de eksterne vi intervjuet kjente til hvordan Ruter rent konkret arbeider med trafikksikkerhet. Mange av de synlige aspektene ved trafikksikkerhetsarbeidet de forbandt med Ruter gjenspeilet i stor grad trafikksikkerhetsarbeidet som gjennomføres av Sporveien i forbindelse med trikk og t-bane.

Ruters rolle med hensyn til trafikksikkerhet synes å være formet av andre aktørers rolle og antagelser om andre aktørers ansvarsområder og «trafikksikkerhetsdomener». Informasjon

fra de eksterne tyder på at Ruter til nå har hatt en passiv rolle når det kommer til trafikksikkerhet, noe som synes til dels å være resultat av en slags ansvarsapulverisering mellom aktørene, og forventninger til at trafikksikkerhet dekkes av andre aktørers ansvarsområder.

Ruter kan med fordel ta en større rolle i trafikksikkerhet i regionen enn de gjør i dag, for eksempel i informasjonsarbeid og holdningsskapende arbeid rettet mot reisende og øvrige trafikanter. De kan også være mer på banen med trafikksikkerhet i forbindelse med planlegging av endring eller utbygging av vei- og infrastruktur (til tross for at det ikke er noe de er juridisk pliktig til å gjøre). Endelig ble det også foreslått at Ruter som transportkjøper i større grad bør sørge for trafikksikkerhet gjennom rammebetingelsene de setter overfor operatørene, slik at trafikksikkerhet ikke blir et absolutt minimum, som en av informantene oppfattet at det var i dag.

I tillegg til å belyse områder ved Ruters trafikksikkerhetsarbeid som kan optimaliseres, peker resultatene på mer overordnede aspekter ved trafikksikkerhetsarbeidet i Regionen med forbedringspotensial. I denne studien identifiserer vi et behov for bedre samordning og mer regionsovergripende læring på tvers av nøkkelaktører, gjennom Oslo trafikksikkerhetsutvalg. Utvalget utgjør en viktig samhandlingsarena, hvor det ligger et stort potensial for å få til mer helhetlig trafikksikkerhetsarbeid i regionen. Dette er imidlertid en anbefaling som må rettes høyere opp i systemet, til Oslo kommune som oppnevner utvalget og finansierer arbeidet. Vår anbefaling er at det bevilges mer penger til utvalget for at de i større grad kan bli en felles læringsarena, med en helhetlig samordningsrolle slik det er tiltenkt.

Vi anbefaler følgende tiltak:

- Ruter kan ha en mer proaktiv tilnærming til sikkerhet i samspill med andre aktører. Selv om trafikksikkerhet på mange områder faller inn under andre aktørers ansvarsområder, kan Ruter ta en mer aktiv rolle med å følge opp og oppfordre til å iverksette tiltak osv., også på områder hvor de ikke har et juridisk ansvar for å ivareta trafikksikkerhet.
- Bidra til bedre samhandling og koordinering mellom aktører når det kommer til trafikksikkerhetsarbeidet i Oslo. Her er Oslo trafikksikkerhetsutvalg en viktig arena allerede, men det er mye som tyder på at det gjenstår en del arbeid når det gjelder samordning og samarbeid på tvers, noe som kan bidra til å løfte trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. Dette er imidlertid ikke noe Ruter kan gjøre noe med alene, men må adresseres på et høyere nivå i systemet. Vi anbefaler Oslo kommune – som har ansvaret for å utnevne og finansiere utvalget – å bevilge flere midler til utvalget, slik at de får utvidet kapasitet til å arbeide mer helhetlig og systematisk på tvers, slik at det i større grad kan fungere som en læringsarena og en koordinerende og skapende arena slik det er tiltenkt.

9 Referanser

- Almklov, P., Antonsen, S., & Fenstad, J. (2012). Organizational challenges regarding risk management in critical infrastructures. In *Risk and Interdependencies in Critical Infrastructures* (pp. 211-225). Springer, London.
- Berge, S. H. and R. O. Phillips (2018). Bruk av mobiltelefon blant bussjåfører: en sosioteknisk tilnærming. Oslo, Transportøkonomisk institutt. 1661/2018.
- Cedergren, A. (2013). Designing resilient infrastructure systems: a case study of decision-making challenges in railway tunnel projects. *Journal of Risk Research*, 16(5), 563-582.
- Clarke, S. (1998). Safety culture on the UK railway network. *Journal of Work, Health & Organisations*, 12, 285-292. doi: 10.1080/02678379808256867
- DeJoy, D. M. (2005): "Behavior change versus culture change: Divergent approaches to managing workplace safety", *Safety Science*, 43 105-129
- Flin, R., K. F. Mearns, P. O'Connor and R. Bryden (2000). "Measuring safety climate: identifying the common features." *Safety Science* 34: 177-192.
- Fourie, C., A. Holmes, C. Hildritch, Bourgeois-Bougrine and P. Jackson (2010). Interviews with operators, regulators and researchers with experience of implementing Fatigue Risk Management Systems. Road Safety Research Report. London, Department for Transport.
- Grayson, G. B. and S. Helman (2011). Work related road safety: a systematic review of the literature on the effectiveness of interventions. , TRL report for Institute of Occupational Safety and Health Research Report 11.3.
- Guldenmund, F.W. (2000): "The Nature of Safety Culture: a Review of Theory and Research", *Safety Science*, vol. 34, 1-14
- Høye, A., Philips, R. O., & Hesjevoll, I. S. (2015). Evaluering av E18 Gulli-Langåker: Trafikantenes sikkerhet i anleggspå perioden (TØI-rapport 1445/2015). Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Jeffcott, S., Pidgeon, N., Weyman, A., & Walls, J. (2006). Risk, trust and safety culture in U.K. train operating companies, *Risk Analysis*, 26, 1105-1121. doi: 10.1111/j.1539-6924.2006.00819.x
- Krogstad, J. R., R. O. Phillips and S. H. Berge (2019). Kollektivtransport for alle: Bussjåførenes rolle. Oslo, Transportøkonomisk institutt. 1683/2019.
- Milch, V (2019). Transportfolk kan lære om sikkerhet av petroleumsfolk. *Samferdsel*. <https://samferdsel.toi.no/hjem/transportfolk-kan-lare-om-sikkerhet-av-petroleumsfolk-article34104-98.html>
- Milch, V (2018). The influence of interorganizational complexity on safety: Safety challenges and opportunities in the petroleum industry (Doktorgradsavhandling). Trondheim: NTNU.
- Nenonen, S., & Vasara, J. (2013). Safety management in multiemployer worksites in the manufacturing industry: Opinions on co-operation and problems encountered. *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 19(2), 167-183.

- Nævestad, T. O., J. Blom and R. O. Phillips (2018). Sikkerhetskultur, sikkerhetsledelse og risiko i godstransportbedrifter på veg. Oslo, Transportøkonomisk institutt. 1659/2018.
- Nævestad, T. O. and R. O. Phillips (2018). The relevance of safety culture as a regulatory concept and management strategy in professional transport. Oslo, Institute of Transport Economics (TØI). TØI Report 1668/2018.
- Perrow, C. (1999). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Phillips, R. O. and T. Bjørnskau (2013). Health, safety and bus drivers. Oslo, Institute of Transport Economics (TØI). 1279/2013.
- Pidgeon, N. & M. O’Leary (2000): “Man-made disasters: why technology fail and organizations (sometimes) fail”, *Safety Science*, 34, 15-30
- Priemus, H., & Ale, B. (2010). Construction safety: An analysis of systems failure, *Safety Science*, 48, 111-122. doi:10.1016/j.ssci.2009.07.002
- Standard Norge (2012). Road traffic safety (RTS) management systems. Requirements with guidance for use. NS-ISO 39001:2012. (In Norwegian). Oslo, Standard Norge.
- Stanton, N. A., P. Salmon, G. H. Walker and D. P. Jenkins (2018). *Cognitive Work Analysis: Applications, Extensions and Future Directions*. Boca Raton, CRC Press.
- Sussman, J. (2000). *Introduction to Transport Systems*. USA, Artech House Inc.
- Thomas, M. J. W. (2012). A systematic review of the effectiveness of safety management systems. Australia, Australian Transport Safety Bureau, Westwood-Thomas Assoc.
- Vicente, K. J. (1999). *Cognitive work analysis: towards safe, productive, and healthy computer-based work*. Mahwah, NJ, Erlbaum.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: John Wiley & Sons.

Vedlegg 1

Boks 1. Intervjuguide brukt i semistrukturerte gruppeintervjuer 1-3.

- | |
|--|
| <p>A. Generelt / samarbeid</p> <ol style="list-style-type: none">1. Generelt, hvordan administrerer Ruter buss-/trikk-/t-banesystemer?2. Hva er det som styrer Ruters aktiviteter?3. Hvem samarbeider Ruter med for å administrere buss-/trikk-/t-bane systemer? (I daglig drift, i planlegging av systemer)4. Hvordan er samarbeidet utført i praksis (formelle og uformelle prosesser)?5. Hvordan påvirkes / ivaretas trafikkssikkerhet? <p>B. Ruter som transportbestiller</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kan dere beskrive bestilling av busstransport? (Anbudsprosess, kriterier for kvalifisering, Hva er det som påvirker kontraktinnhold? Drift i kontraktperioden, oppfølging av kontrakter)2. Hvordan styres disse prosessene?3. Hvordan påvirker disse prosessene trafikkssikkerhet? <p>C. De reisende</p> <ol style="list-style-type: none">1. Hvordan kommuniserer Ruter med de reisende?2. Hvordan kommuniserer de reisende med Ruter?3. Hvordan styres disse prosessene?4. Blir disse prosessene brukt ifm trafikkssikkerhet? <p>D. Ruters sikkerhetskultur og rutiner som angår trafikkssikkerhet</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kan du fortelle oss om nullvisjonen?2. Hva betyr det i praksis?3. Hvordan har Ruter prioritert trafikkssikkerhet til nå? |
|--|

Boks 2. Tilleggsspørsmål til gruppeintervjuer 2-3. TS = trafikkssikkerhet, KPI = «Key Point Indicator»

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Har dere noen klar ide om hva det vil si å bidra til TS?2. Har dere noen klar ide om hva det betyr å sørge for implementering av nullvisjon i deres arbeid? I oppfølgingen av operatørene?3. Hva betyr det konkret å skulle bidra til TS hos operatørene?4. Er det aktuelt å stille like strenge krav til sikkerhetsstyringssystem i oppfølgingen av buss som trikk/bane?5. Hvordan jobber dere med miljøkrav ift. operatørene?6. Hvilke virkemidler finnes dersom operatørene ikke «gjør som de skal»?7. Finnes det en oversikt over TS måloppnåelse hos alle?8. Hvilke KPIer finnes for TS hos operatørene?9. Er det noen som har oversikt over TS hos dere?10. Hvordan måles TS?11. Er det et problem å påvirke [TS] for mye og «få ansvar»?12. Kommenterer på ansvar som nøkkelbegrep, fra «å legge til rette for» TS hos operatørene til fullt ansvar for TS? |
|--|

Boks 3. Spørsmål til operatørene.

Spørsmål til operatørene

Generelt

- 1) Litt om organisasjon (størrelse, antall garasjer, busslinjer osv.)?
- 2) Om hva du gjør?
- 3) Kan du si litt om hvordan din relasjon til Ruter er kontraktfestet osv.
 - 3a) Kan du fortelle om anbudsprosessen og kontaktordningen?
 - 3b) Hvordan er samarbeid utført i praksis (formelle og uformelle prosesser?)
- 4) Hvordan styrer dere TS?
 - 4a) Sikkerhetsstyringssystem? (ev. 39001)
 - 4b) Sikkerhetskultur?
 - 4c) Har dere system for flåtestyring – (hvordan virker det?)
- 5) I hvilken grad opplever du at Ruter prioriterer TS ift. miljøet?

Ruter som transportbestiller

- 6) Hvordan kommer kontrakten i stand? (i hvilken grad er det samarbeid og gjensidige innspill?)
- 7) Hvordan følger Ruter opp kontrakten? (hvor ofte)
- 8) Hva er de mest opptatt av / prioriterer de?
- 9) Hva straffer Ruter dere for, hva er dere gitt insentiver for?
- 10) Hvilke konkrete mål / KPIer følger de opp?
- 11) Rapporterer dere om hendelser og sikkerhetsproblemer til Ruter?
 - 11a) Hva slags system finnes for det?
 - 11b) Hvordan brukes informasjonen av Ruter?
- 12) Hvordan kommunisere Ruter om TS til dere? (Hva Ruter sier når de snakker om TS!)
- 12a) Er det tydelig for dere hvem som har ansvar for hva hos Ruter? Og kommuniserer dere alltid med de samme personene?
- 13) Er det noen forhold ved kontrakten eller ved Ruters relasjon til dere (rutetider etv) som ikke direkte angår TS, men som likevel har betydning for TS?
- 14) Hvilke krav om TS stiller Ruter til dere? Hvordan følger de opp?
- 15) Hva gjør Ruter for å forbedre TS?
- 16) Hvordan begrenser Ruters prioritering eller aktiviteter TS?
- 17) Kunne Ruter gjøre noe for å støtte deres arbeid med TS?
- 18) Ville dere si at dere styrer TS i samarbeid med Ruter?
- 19) Hvordan kunne dere hjelpe Ruter til å ivareta TS? Kunne dere dele info fra flåtestyringssystemet? Evt. andre ting?
- 20) Kan du beskrive hva Ruter gjør for å bidra til realiseringen av nullvisjonen?
- 21) Tenker du at Ruter har ansvar for trafikkikkerhet og at Ruter tar ansvar for trafikkikkerhet
- 22) Eller er det operatørenes ansvar – og hva er da Ruters ansvar og rolle?

De reisende?

- 23) Hva gjør Ruter for å ivareta trafikkikkerhet for de reisende?
- 24) Kunne de gjøre mer?

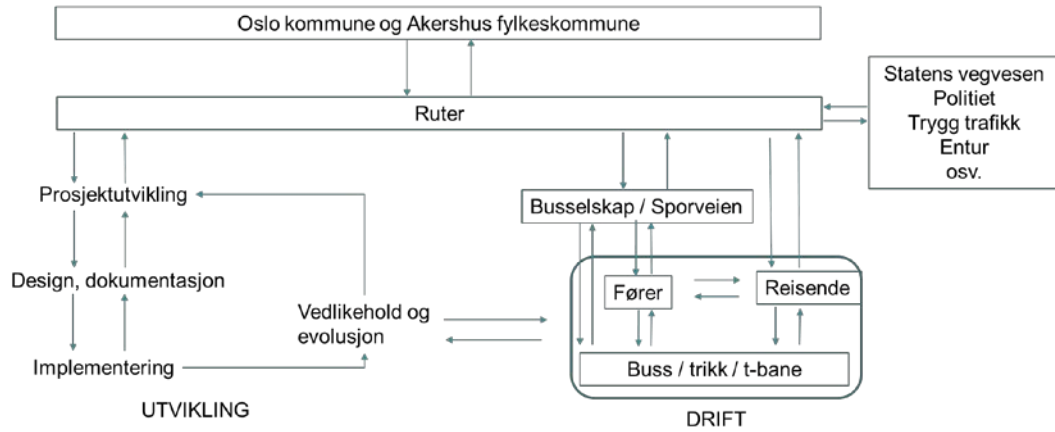
Boks 4. Spørsmål til samarbeidspartnere

Spørsmål til samarbeidsparter

Generelt

- 1) Din stilling, organisasjon?
 - 2) Hvordan samarbeider dere med Ruter i drift/planlegging av transportsystemet?
 - 3) Hvordan samarbeider dere i praksis (formelle og uformelle prosesser?)
 - 3a) Hvor ofte har dere kontakt med Ruter?
 - 3b) Hva snakker dere om?
 - 4) Hvordan påvirker *dere* TS?
 - 5) Hvordan tror du at Ruter påvirker TS?
 - 6) Påvirker Ruter hvordan dere ivaretar TS? Omvendt?
 - 7) Hvordan kommunisere Ruter om TS? (Hva Ruter sier når de snakker om TS!)
 - 8) Hvordan opplever du at Ruter prioriterer når TS er i strid med andre mål, for eksempel service, miljøtiltak, framkommelighet, hva prioriterer Ruter?
 - 9) Hvordan vil du beskrive Ruters rolle ift de rammebetingelsene de forholder seg til?
 - 9a) Har du inntrykk av at Ruter har et stort spillerom til å ivareta TS? Eller er de prisgitt rammebetingelser ovenfra (myndigheter/regler/infrastruktur)?
 - 9b) Har du inntrykk av at Ruter har store muligheter og stort spillerom til å påvirke hva operatørene gjør, for eksempel sjåførenes atferd?
 - 10) Hvordan tar dere avgjørelser med Ruter om TS ift. andre mål for eksempel framkommelighet, service, miljøet? (Evidensbasert, datastyrt, kjønsmessige vurderinger? Hva legges til grunn for avgjørelser?)
 - 11) Har dere eller Ruter ansvar for TS når dere samarbeider ifm transportssystemet?
 - 10a) Hvem opplever du at *tar* ansvar?
 - 10b) Eller opplever du at ansvaret noen ganger er uklart?
 - 10c) Hva burde evt. gjøres med dette?
 - 10d) Er det aspekter ved trafikkikkerhetsarbeidet som faller mellom to stoler? Eksempler?
 - 10e) Er det områder ved trafikkikkerhet hvor dere tenker Ruter burde tatt en større rolle? Hvorfor det?
 - 12) Er Ruter proaktive når det gjelder TS? (dvs. følger med på proaktive KPI'er, setter inn tiltak, følger opp og justerer kurs om nødvendig)
 - 13) Har du inntrykk av at Ruter har god oversikt over trafikkikkerhetsbildet i de operasjonene som de er involvert i?
 - 14) Kan du beskrive hva Ruter gjør for å bidra til realiseringen av nullvisjonen?
 - 15) Spiller Ruter en rolle i oppfølging av hendelser knyttet til TS? Tendenser i feil retning?
 - 16) Tenker du at Ruter har ansvar for trafikkikkerhet og at Ruter tar ansvar for trafikkikkerhet
 - 17) Eller er det operatørenes ansvar – og hva er da Ruters ansvar og rolle?
 - 18) Hvordan tror du at Ruter påvirker TS hos operatørene?
- De reisende?**
- 14) Hvordan tror du at Ruter påvirker TS hos trafikantene (atferd osv)?
 - 15) Hva gjør Ruter for å ivareta trafikkikkerhet for de reisende?
 - 15a) Kunne de gjøre mer?

Vedlegg 2



Figur VB1. Foreslått teoretisk modell for hvordan Ruter påvirker trafikksikkerhet. Pilene representerer informasjon i kontrakter, kommunikasjon mellom mennesker, dataflyt mellom teknologi / kjøretøy og organisasjon osv. Kontakt mellom fører og reisende kommer an på transportform.

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel på internett og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no